

Europas Ordnungen 1999: Ereignisse und Überlegungen an der Jahrhundertwende

Czempiel, Ernst-Otto

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Czempiel, E.-O. (1999). *Europas Ordnungen 1999: Ereignisse und Überlegungen an der Jahrhundertwende*. (HSFK-Report, 7/1999). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75459-8>

Nutzungsbedingungen:

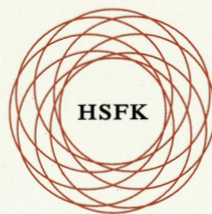
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Ernst-Otto Czempel

Europas Ordnungen 1999

**Ereignisse und Überlegungen
an der Jahrhundertwende**

HSFK-Report 7/1999

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Ernst-Otto Czempel

Europas Ordnungen 1999

**Ereignisse und Überlegungen
an der Jahrhundertwende**

HSFK-Report 7/1999

Dezember 1999

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon: (0 69) 95 91 04-0

Telefax: (0 69) 55 84 81

e-mail: info@hsfk.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN 3-933293-22-7

DM 12,00

Zusammenfassung

Am Ausgang des letzten Jahrzehnts des 19. Jahrhunderts ist im Design und in der Ausführung der westlichen Außenpolitik eine ausgesprochen restaurative Tendenz bemerkbar. Die richtigen Ansätze, die in den ersten Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelt worden waren, sind seit der Mitte dieses Jahrzehnts in den Hintergrund gerückt, an seinem Ende fast ganz neutralisiert worden. Die Tatsache, daß die NATO einen unprovokierten Luftkrieg gegen Jugoslawien drei Monate lang führen konnte, ist ein Anzeichen für die Rückkehr des Denkens und der Praxis der Außenpolitik zu Konzepten und Strategien des 19. Jahrhunderts. Die Europäer, darunter vor allem die deutsche Bundesregierung, bemühten sich energisch, den Krieg gegen Jugoslawien als eine einmalige Ausnahme darzustellen. Man muß hoffen, daß sich diese Auffassung im westlichen Bündnis durchsetzt und sein zukünftiges Verhalten anleitet. Der Report will dazu beitragen, diese Hinwendung zu richtigen, weil modernen, Strategien der Außenpolitik zu befördern.

Wichtig ist, sich Rechenschaft abzulegen über die Gewaltursachen im internationalen System. Sie sind nur im Ausnahmefall an Personen festzumachen, wie etwa bei Adolf Hitler oder auch bei Saddam Hussein. In der Regel stammt die Gewalt, wie die internationale Politikwissenschaft zur Genüge festgestellt hat, aus ganz anderen Quellen. Es gibt insgesamt sechs Gewaltursachen, von denen zwei ganz besonders herausragen: die anarchische Struktur des internationalen Systems und die Existenz diktatorischer Herrschaftssysteme. Während die politikwissenschaftliche Theorie des Realismus die Systemanarchie nicht nur für die wichtigste, sondern sogar für die einzige Gewaltursache hält, sieht die liberale Theorie eine zweite, noch wichtigere in der diktatorischen Ausstattung von Herrschaft. Beide Gewaltursachen waren für den Beginn des Ost-West-Konflikts und seinen langen Verlauf verantwortlich. Die ideologische Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Kommunismus bildete zwar eine bedeutende Schicht dieses Konflikts; sie wurde aber alsbald angereichert durch die Neigung des Stalinismus zum Einsatz von Waffengewalt im Binnen- und im Außenverhältnis und durch die wechselseitige Unsicherheit beider Seiten über das Verhalten der jeweils anderen Seite. Diese Ungewißheit hat seit der Mitte der sechziger Jahre den Rüstungswettlauf als die eigentlich bestimmende Schicht in den Ost-West-Konflikt eingeführt; sie löste sich von den politischen Ursachen und bestimmte seitdem als wichtigste Schicht den Konflikt und seinen weiteren Verlauf. Die Unsicherheit des internationalen Systems ließ beiden Seiten keine andere Möglichkeit, sich auf den jeweils schlimmsten Fall vorzubereiten. Erst dem sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow gelang es durch den Einsatz innovativer Strategien diese große Barriere des Sicherheitsdilemmas zu überwinden und den Westen zur Abrüstung der strategischen Waffen zu überreden. Der Verzicht auf die Mittelstreckenraketen war die Folge.

Sie führte zur Beendigung des Ost-West-Konflikts, weil die dadurch eingetretene Entspannung den Oppositionsgruppen im Warschauer Pakt einen vergrößerten Handlungsspielraum bot. Sie stürzten schließlich 1989/1990 die kommunistischen Regierungen, Rußland folgte alsbald mit der Auflösung der Sowjetunion und der Abschaffung des Kom-

II

munismus. Der Wandel der Herrschaftssysteme von der Diktatur zur Demokratie verwandelte die ehemaligen Gegner des Westens in Partner und Freunde.

Der kurze Blick auf die Ursachen des Ost-West-Konflikts zeigt die Bedeutung der Systemanarchie und der diktatorischen Verfassung der Herrschaft für die Gewaltanwendung im internationalen System. Folglich muß, wer das internationale System befrieden will, diese beiden Ursachen eliminieren. Er muß die Anarchie des internationalen Systems reduzieren und die Herrschaftssysteme demokratisieren. Eine moderne Außenpolitik muß sich vorrangig diesen beiden Aufgaben widmen. Werden sie gelöst, ist der Friede gesichert. Werden sie vernachlässigt, kann keine andere Strategie das Aufkommen neuer Konflikte und deren gewaltsame Bearbeitung verhindern.

Die Anarchie des internationalen Systems bildet ein Derivat aus: die durch die Gewaltanwendung entstehenden Machtfiguren werden ihrerseits zu Gewaltursachen. Wurden diese Machtfiguren früher allein durch die Verteilung militärischer Fähigkeiten definiert, so müssen sie heute nach gesellschaftlichen Potentialen bemessen werden. Große Differenzen in diesen Potentialen wirken langfristig gewalttreibend. Die Abhilfe: die Anarchie des internationalen Systems kann durch die institutionalisierte Zusammenarbeit der Staaten in einer internationalen Organisation so weit reduziert werden, daß sie durch Vertrauen ersetzt, also praktisch eliminiert wird. Diese Funktion kann weltweit die UN, kann im euroatlantischen Raum die OSZE erbringen. Darin liegt ihre wahre Bedeutung. Sie kann eine wichtige Gewaltursache – in den Augen des Realismus die wichtigste – entschärfen. Deswegen sollte die Organisation aus der Versenkung geholt werden, in die sie nach ihrer Gründung 1990 alsbald geschoben worden war. Die OSZE ist keine Regionalregierung, sie ist auch kein regionaler Polizist. Sie ist der Ort, an dem durch die Zusammenarbeit aller Staaten bei der Beratung gesamteuropäischer Ordnungen die Ungewißheit abgebaut und damit eine der wichtigsten Gewaltursachen eliminiert werden kann.

Da es die Demokratisierung der Staaten des Warschauer Pakts 1989/1990 war, die sie aus Gegnern zu Verbündeten umgewandelt hat, war der Politik die Bedeutung der Demokratisierung als Strategie zum Abbau der Gewaltursache bewußt. Sie setzte sehr richtig an, um die Demokratisierung der Staaten des früheren Warschauer Pakts zu fördern, und das Korrelat, die liberale Marktwirtschaft, dort zu verbreiten. Mit dem Politikwandel Mitte der neunziger Jahre verfiel dieses Interesse. Es muß daher dringend wieder auf den Platz gerückt werden, der ihm zukommt: den ersten. Gerade wer unter Sicherheit eines Staates nicht nur Verteidigungsfähigkeit sondern eine Situation versteht, in der dieser Staat keinen Bedrohungen von außen mehr ausgesetzt ist, muß in der Demokratisierung der Herrschaftssysteme die wichtigste, ausschlaggebende Strategie des Westens erkennen. Wenn in Moskau die Demokratie endgültig und fest etabliert sein wird, gibt es keine Gewaltneigung Rußlands mehr. Darin allein liegt die Sicherheit aller Staaten in ihrem Vorfeld und in ihrer Umgebung. Wenn der Westen rechtzeitig die Demokratisierung Jugoslawiens gefördert hätte, wäre es nicht zu den Auflösungskriegen beim Zerfall dieses Imperiums gekommen.

Die Beseitigung beider Gewaltursachen verlangt nicht weniger als einen Paradigmenwandel der auswärtigen Politik. Sie muß die Demokratisierung und die Zusammenarbeit in einer internationalen Organisation zu ihrer wichtigsten Strategie erheben.

Ein Blick über die die euro-atlantische Region ausmachenden Teilgebiete zeigt, daß dieser Paradigmenwandel der Außenpolitik eigentlich nur in Westeuropa erfolgreich betrieben worden ist. Der Zusammenschluß der jahrhundertlangen Kriegsgegner zur Europäischen Union hat die zwischenstaatliche Gewalt in dieser Zone verlässlich und auf Dauer eliminiert. Leider ist dabei ein Demokratieverlust aufgetreten, der durch eine energische Demokratisierungspolitik der Union, vor allem durch eine verstärkte Rolle des Parlaments ausgeglichen werden müßte. Dann würde die Europäische Union ihre außenpolitische Identität sehr rasch im Entwurf und der Anwendung solcher innovativer Strategien wie der Demokratisierung und der Kooperation in internationalen Organisationen finden und in das atlantische Bündnis einbringen.

Die Atlantische Gemeinschaft zwischen Nordamerika und Westeuropa ist dringend reformbedürftig. War es schon während des Kalten Krieges ein politischer Ballast gewesen, daß die Atlantische Gemeinschaft lediglich durch eine Militärallianz zusammengehalten wurde, die ohne einen zureichenden Grad internationaler Spannung nicht am Leben bleiben konnte, so wird dieser Ballast nunmehr zum Mühlstein. In einer Welt, deren Augenmerk nicht auf Krieg, sondern auf wirtschaftliche Wohlfahrt gerichtet ist, müßte die Atlantische Gemeinschaft als Steuerungsinstrument eine internationale Organisation bekommen, die vor allem ein politisches Forum besitzen muß. Diese Idee wurde in den neunziger Jahren, gerade auch von Seiten der deutschen Bundesregierung, immer wieder vorgebracht, von den Vereinigten Staaten aber erfolgreich abgelehnt. Das Thema ist dennoch nicht vom Tisch. Will die Gemeinschaft im 21. Jahrhundert aktiv bleiben, muß sie sich eine Organisation zulegen, die auf die Bearbeitung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme in der Welt ausgerichtet ist. Der Einsatz militärischer Gewalt, der im Notfall (und mit UN-Mandat) unvermeidlich sein kann, hat eine nachrangige Bedeutung.

Die Atlantische Gemeinschaft und Westeuropa müssen sich aber auch um die Zukunft der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten kümmern. Das westliche Interesse darf nicht in Warschau, sondern kann erst in Wladiwostok seinen geographischen Endpunkt finden. Die Europäische Union hat, indem sie ihre Erweiterung um alle osteuropäischen Staaten langsam in Angriff nimmt, diese Perspektive wenigstens nicht aus dem Auge verloren. Die Rußlandpolitik Brüssels hält wenigstens ein Erinnerungszeichen aktiv. Im Gegensatz dazu hat die Osterweiterung der NATO Rußland und die anderen Staaten, die dieser Allianz nicht beitreten können oder dürfen, nicht nur militärisch sondern auch politisch ausgegrenzt. Die Grundakte zwischen der NATO und Rußland ist kein Ersatz für eine die volle Breite der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme bearbeitenden Politik. Die Demokratisierungsbemühungen des Westens sind praktisch auf Null gesunken. Diese Vernachlässigung muß aufgehoben, umgewandelt werden in eine aktive Hilfe zur Demokratisierung. Sie besteht keineswegs in erster Linie aus finanzieller Hilfe, sondern aus Politikhilfe. Die Demokratisierung Rußlands ist der wichtigste Tagesordnungspunkt einer europäischen Friedensordnung. Hier ist das größte Defizit einer westlichen Ordnungspolitik zu verzeichnen.

Ebenso muß die OSZE reaktiviert, nicht nur mit Hilfsarbeiten, sondern mit der Aufgabe betraut werden, durch die Zusammenarbeit aller Staaten das Sicherheitsdilemma zu reduzieren. Nach der Hilfe zur Demokratisierung Rußlands ist dies die wichtigste Aufgabe auf der außenpolitischen Agenda des Westens. Es wird nicht einfach sein, das Ruder der

IV

Außenpolitik wieder umzulegen, zumal die NATO mit ihrem Krieg gegen Jugoslawien versucht hat, sich den Primat des Ordnungsstifters zu sichern. Die NATO ist nicht nur eine bedeutende Militärallianz, sondern auch ein wichtiger, einflußreicher und überzeugungskräftiger Lobbyist. Um so mehr Aufwand muß die Politik treiben, den Primat zurückzugewinnen. Er ändert nichts an der Bedeutung, Relevanz und Wichtigkeit des Bündnisses. Aber er stellt sicher, daß die Politik in Europa nicht von einem Militärbündnis bestimmt wird, dessen Entscheidungsorgane keine demokratische Legitimierung vorzuweisen haben. Die Politik in Europa muß von den demokratisch gewählten Regierungen und den sie kontrollierenden Parlamenten definiert werden.

Inhalt	Seite
1. Einleitung: Sicherheit, Freiheit, Wohlfahrt	1
2. Die Gewaltursachen und ihre Bearbeitung	3
2.1 Die Anarchie des internationalen Systems	4
2.2 Machtfiguren	5
2.3 Diktaturen	6
2.4 Gesellschaftliche Asymmetrien	8
3. Fortschreitend: Die Europäische Union	10
3.1 Vertiefung	10
3.2 Demokratisierung?	11
3.3 Die Außenpolitik	13
3.4 Die Osterweiterung	14
3.5 Die Ostpolitik	15
4. Reformbedürftig: Die Atlantische Gemeinschaft	17
4.1 Das Übergewicht der NATO	19
4.2 Die Neue NATO-Strategie: Vorbild oder Schreckbild?	21
4.3 Eine politische Organisation fehlt	23
5. Unterentwickelt: Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	25
5.1 Der Westen muß helfen	26

6.	Vernachlässigt: Das euro-atlantische Gesamtsystem	28
6.1	Die OSZE kann das Sicherheitsdilemma abbauen	28
6.2	Der Multilateralismus verändert den Kontext	30
7.	Schlußfolgerungen	31

1. Einleitung: Sicherheit, Freiheit, Wohlfahrt

Nach der Gewaltanwendung durch die NATO gegen die Bundesrepublik Serbien müssen die Bausteine einer europäischen Friedensordnung neu überdacht werden. Manche wichtige von ihnen sind durch die NATO-Offensive zerstört worden. Das Gewaltverbot der UN-Charta wurde von der NATO verletzt; sie hat sich auf den Versuch, ein UN-Mandat einzuholen, gar nicht erst mehr eingelassen. Auch die OSZE wurde von ihr nicht um ein solches Mandat gefragt.

Wie immer er begründet worden ist, hat der Gewalteinsatz der NATO in Jugoslawien den Krieg als mögliche Form der Konfliktbearbeitung wieder eingeführt. Gleichzeitig dürfte die Rüstungskontrolle und die Abrüstung schwer beschädigt worden sein. Angesichts der Gewaltanwendung durch die westliche Militärallianz wird kein Land mehr bereit sein, sich auf Rüstungskontrolle und Abrüstung einzulassen, schon gar nicht bei den nuklearen Waffen. Der NATO-Eingriff hat hier ein Signal gesetzt, das unüberhörbar fortauern und alle Staaten – nicht nur in Europa, sondern in der Welt – veranlassen wird, über ihre Rüstung nachzudenken. Wer sich vor NATO-Schlägen schützen will, wird eine äquivalente Streitmacht aufbauen müssen. Wer dazu nicht in der Lage ist, wird sich nach Abschreckungsmitteln umsehen, die ihm zur Verfügung stehen.

Die NATO-Offensive hat die zwischenstaatliche Gewaltanwendung wieder nach Europa zurückgebracht, die in den vergangenen fünfzig Jahren gebannt, und seit 1990 eigentlich eliminiert worden war. Wie angesichts dessen eine neue europäische Friedensordnung aussehen kann, ist im Moment sehr schwer einzuschätzen.

In den zehn Jahren, die seit dem Umbruch von 1989/90 vergangen sind, hatte der Westen kein neues Konzept für die Ordnung des euro-atlantischen Raumes entwickelt. Vieler Anregungen der Politikwissenschaft ungeachtet,¹ sind vielmehr alte Vorstellungen und Begrifflichkeiten wiedergekehrt. Von „Sicherheitsarchitektur“ wurde wieder gesprochen,² obwohl sie eine Denkfigur des Kalten Krieges war. Der Einsatz militärischer Gewalt wurde schon wieder als das „letzte Wort“, nicht etwa nur als das letzte Mittel angepriesen.³ Am 24. März 1999 hat die NATO dieses Wort gegenüber Serbien mit der Luftwaffe ausgesprochen. Eine Analyse der Ursachen, die zum Ende des Ost-West-Konfliktes geführt haben, hat nie stattgefunden; gedankliche Konsequenzen aus diesem Umsturz für eine neue Außenpolitik sind jedenfalls nicht zu erkennen. Auch an der Oberfläche des politischen Bewußtseins hat sich kaum etwas geändert. Das aus der Asche der Sowjetunion hervorgegangene neue Rußland wurde eine Zeit lang als „Partner“ des Westens akzeptiert. Inzwischen ist es an die Peripherie der politischen Aufmerksamkeit gerückt. Im amerikanischen

1 Bruno Schoch (Hg.), Die europäische Friedensordnung und die Souveränität der Staaten, Frankfurt/M. (Campus), 1998. Vgl. z.B. Manfred Knapp (Hg.), Konzepte europäischer Friedensordnungen, Stuttgart (Steiner), 1992.

2 „Europas Sicherheitsarchitektur“, Zeitschrift Internationale Politik, Jg. 53, Nr. 7, Juli 1998.

3 Lothar Rühl, Deutsche Interessen auf dem Prüfstand. Neue Aufgaben für die europäische Sicherheitsarchitektur, in: ebenda, S. 12.

6.	Vernachlässigt: Das euro-atlantische Gesamtsystem	28
6.1	Die OSZE kann das Sicherheitsdilemma abbauen	28
6.2	Der Multilateralismus verändert den Kontext	30
7.	Schlußfolgerungen	31

1. Einleitung: Sicherheit, Freiheit, Wohlfahrt

Nach der Gewaltanwendung durch die NATO gegen die Bundesrepublik Serbien müssen die Bausteine einer europäischen Friedensordnung neu überdacht werden. Manche wichtige von ihnen sind durch die NATO-Offensive zerstört worden. Das Gewaltverbot der UN-Charta wurde von der NATO verletzt; sie hat sich auf den Versuch, ein UN-Mandat einzuholen, gar nicht erst mehr eingelassen. Auch die OSZE wurde von ihr nicht um ein solches Mandat gefragt.

Wie immer er begründet worden ist, hat der Gewalteinsatz der NATO in Jugoslawien den Krieg als mögliche Form der Konfliktbearbeitung wieder eingeführt. Gleichzeitig dürfte die Rüstungskontrolle und die Abrüstung schwer beschädigt worden sein. Angesichts der Gewaltanwendung durch die westliche Militärallianz wird kein Land mehr bereit sein, sich auf Rüstungskontrolle und Abrüstung einzulassen, schon gar nicht bei den nuklearen Waffen. Der NATO-Eingriff hat hier ein Signal gesetzt, das unüberhörbar fortdauern und alle Staaten – nicht nur in Europa, sondern in der Welt – veranlassen wird, über ihre Rüstung nachzudenken. Wer sich vor NATO-Schlägen schützen will, wird eine äquivalente Streitmacht aufbauen müssen. Wer dazu nicht in der Lage ist, wird sich nach Abschreckungsmitteln umsehen, die ihm zur Verfügung stehen.

Die NATO-Offensive hat die zwischenstaatliche Gewaltanwendung wieder nach Europa zurückgebracht, die in den vergangenen fünfzig Jahren gebannt, und seit 1990 eigentlich eliminiert worden war. Wie angesichts dessen eine neue europäische Friedensordnung aussehen kann, ist im Moment sehr schwer einzuschätzen.

In den zehn Jahren, die seit dem Umbruch von 1989/90 vergangen sind, hatte der Westen kein neues Konzept für die Ordnung des euro-atlantischen Raumes entwickelt. Vieler Anregungen der Politikwissenschaft ungeachtet,¹ sind vielmehr alte Vorstellungen und Begrifflichkeiten wiedergekehrt. Von „Sicherheitsarchitektur“ wurde wieder gesprochen,² obwohl sie eine Denkfigur des Kalten Krieges war. Der Einsatz militärischer Gewalt wurde schon wieder als das „letzte Wort“, nicht etwa nur als das letzte Mittel angepriesen.³ Am 24. März 1999 hat die NATO dieses Wort gegenüber Serbien mit der Luftwaffe ausgesprochen. Eine Analyse der Ursachen, die zum Ende des Ost-West-Konfliktes geführt haben, hat nie stattgefunden; gedankliche Konsequenzen aus diesem Umsturz für eine neue Außenpolitik sind jedenfalls nicht zu erkennen. Auch an der Oberfläche des politischen Bewußtseins hat sich kaum etwas geändert. Das aus der Asche der Sowjetunion hervorgegangene neue Rußland wurde eine Zeit lang als „Partner“ des Westens akzeptiert. Inzwischen ist es an die Peripherie der politischen Aufmerksamkeit gerückt. Im amerikanischen

1 Bruno Schoch (Hg.), Die europäische Friedensordnung und die Souveränität der Staaten, Frankfurt/M. (Campus), 1998. Vgl. z.B. Manfred Knapp (Hg.), Konzepte europäischer Friedensordnungen, Stuttgart (Steiner), 1992.

2 „Europas Sicherheitsarchitektur“, Zeitschrift Internationale Politik, Jg. 53, Nr. 7, Juli 1998.

3 Lothar Rühl, Deutsche Interessen auf dem Prüfstand. Neue Aufgaben für die europäische Sicherheitsarchitektur, in: ebenda, S. 12.

Kongreß erscheint seine Rückkehr als imperiale Macht als so wahrscheinlich, daß sie die Beibehaltung der Militärallianz und ihre Osterweiterung rechtfertigt.⁴

Nach wenigen Jahren verschämter Zurückhaltung kehrten in den USA wie in Europa die alten vertrauten Maximen einer Außenpolitik zurück, die sich selbst als Realpolitik ausgibt. Deshalb produziert sie die vertrauten Resultate: Antagonismen, Konflikte, Rüstungsspiralen und den Versuch ihrer Bändigung durch Machtgleichgewichte. So mußte es nicht kommen, es will eigentlich auch niemand. Aber so wird es kommen, wenn Europa nicht darüber nachdenkt, wie eine moderne, die Ursachen des Zusammenbruchs von Sowjetunion, Warschauer Pakt und Kommunismus reflektierende und die sozioökonomischen Befindlichkeiten der Postmoderne berücksichtigende Außen- und Ordnungspolitik eigentlich aussehen müßte.⁵

Natürlich gibt es kein Grand Design für den gesamten euro-atlantischen Raum. Es kann nur Teilordnungen für die Europäische Union, für die Atlantische Gemeinschaft, für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und für die Beziehungen zwischen den drei Teilen geben. Aber diese Teilordnungen müssen kompatibel und auf den gleichen Konstruktionsprinzipien aufgebaut sein.

Sie zu benennen, ist gar nicht schwer. Die Teilordnungen und die Verbindungen dazwischen müssen so ausgerichtet sein, daß sie die Sicherheit, die Freiheit und die Wohlfahrt der Bürger erzeugen und gewährleisten. Bewußt wird hier als Bezugs- und Maßeinheit nicht der Staat, sondern der Mensch gewählt. Wohlfahrt und Wohlstand werden innerstaatlich verteilt, aber zu einem Großteil im internationalen System erzeugt. Die Entfaltung der bürgerlichen Freiheiten ist auf eine äquivalente internationale Umwelt angewiesen. In dieser Umwelt ist natürlich die Sicherheit einer Gesellschaft zu besorgen; sie hat aber auch längst, wie es der umfassende und erweiterte Sicherheitsbegriff indiziert, eine innenpolitische, eine innergesellschaftliche Dimension erhalten. Der Krieg ist, jedenfalls in Europa, aus dem internationalen System aus- und in die Staaten eingewandert. Als potentielle Gefährdung aber bleibt der Krieg weiterhin bestehen, jedenfalls solange sich die Staaten in einem internationalen System befinden und es nicht, wie die Mitglieder der Europäischen Union, durch ihre Teilintegration bereits verlassen haben.

Dennoch ist es auch in einem internationalen System möglich, diese umfassende Sicherheit der Staaten zu erzeugen. Man muß Strukturen schaffen, die gewährleisten, daß kein Staat den anderen mehr bedroht. Dann, nur dann, sind sie sicher. Sicherheit darf daher nicht, wie es immer wieder gern geschieht, mit Verteidigungsfähigkeit verwechselt werden. Die Staaten des Warschauer Paktes waren absolut verteidigungsfähig, und sie waren gerade nicht sicher. Umgekehrt sind alle entwickelten Industriestaaten, die sogenannten OECD-Staaten, voreinander sicher, obwohl sie keine gegeneinander gerichteten Verteidigungspotentiale unterhalten.

4 James M. Goodby, Europe Undivided, in: The Washington Quarterly, Jg. 21, Nr. 3, Sommer 1998, S. 202.

5 Aus der neueren Literatur: Eric Remacle/Reimund Seidelmann (Hg.), Pan-European Security Redefined, Baden-Baden (Nomos), 1998.

Die europäische Neuordnung muß sich also diesem dreifachen Maßstab stellen. Sie muß insgesamt und in ihren Teilen gewährleisten, daß kein Staat den anderen bedroht, daß alle voreinander sicher sind. Sie muß, zweitens, die Menschen- und Bürgerrechte in einem Ausmaß verwirklichen, das die Zustimmung der Betroffenen findet. Sie muß schließlich, drittens, mit den Werten des wirtschaftlichen Wohlstands ebenso verfahren. Maßeinheit dabei sind stets funktionale Äquivalente. Es geht nicht darum, das westlich-liberale Modell von Demokratie und Marktwirtschaft Kulturen aufzuzwingen, denen es fremd ist. Im euro-atlantischen Bereich, von dem hier die Rede ist, taucht dieses Problem nur im asiatischen Teil der früheren Sowjetunion auf. Es bleibt den Gesellschaften dort überlassen, wie sie die Freiheit und die Wohlfahrt ihrer Mitglieder erhöhen. Die Neuordnung darf aber nicht verhindern, daß diese Werte erhöht werden, sondern muß diesen Prozeß fördern.

Obwohl die Werte der Sicherheit, der Freiheit und der Wohlfahrt untereinander abhängig sind, so daß sie nur parallel verwirklicht werden können – worauf später noch kurz hingewiesen werden soll –, wird hier jetzt die Erzeugung von Sicherheit in den Vordergrund der Aufmerksamkeit gerückt. Nur wenn sie unter diesem Auswahlgesichtspunkt in die Erscheinung treten, werden Freiheit und Wohlstand ebenfalls erwähnt werden. Das Hauptproblem bei der europäischen Neuordnung ist die Erzeugung jener umfassenden Sicherheit, die auf absehbare Dauer Bestand hat. Der euro-atlantische Bereich hat im ablaufenden Jahrhundert zwei Weltkriege, einen vierzigjährigen Beinahe-Krieg und drei Monate lang Luftangriffe der NATO auf Jugoslawien gesehen und sollte vergleichbare Erfahrungen nicht wieder machen müssen. Im Zentrum der Neuordnung muß also die Gewißheit stehen, daß kein Staat des euro-atlantischen Bereiches von einem anderen bedroht werden wird.

Das ist ein großes Ziel, aber es ist nicht utopisch. Westeuropa hat von der Mitte des 18. bis zu der des 20. Jahrhunderts den Kriegsherd par excellence abgegeben. Seitdem ist es zu einer ebenso großen Friedenszone geworden. Es ist also nicht unmöglich, auch zwischen ehemaligen Feinden umfassende Sicherheit einzurichten und zu stabilisieren. An diesem Maßstab müssen sich die existierenden Teilordnungen und die Pläne zu ihrer Weiterentwicklung messen lassen.

2. Die Gewaltursachen und ihre richtige Bearbeitung

Wer in einem internationalen System Sicherheit in jenem umfassenden Sinn erzeugen will, daß bei der Konfliktbearbeitung kein Staat zur Gewalt gegen einen anderen greift, muß zuerst die Ursachen klären, aus denen die Gewalt entsteht. Das Alltagsverständnis verortet sie in der Regel im bösen Nachbarn, der den Besten nicht im Frieden leben läßt. Diesen Nachbarn gibt es: Das Deutschland Adolf Hitlers und der Irak Saddam Husseins dokumentieren ihn, wenn auch mit deutlichen Unterschieden. Insgesamt gesehen stellt böse Absicht die Ausnahme dar.

2.1 Die Anarchie des Internationalen Systems

Die Politikwissenschaft sieht eine ganz andere Ursache der Gewaltneigung, nämlich die anarchische Struktur des internationalen Systems.⁶ Die große, in der angelsächsischen Welt vor allem verbreitete, aber eigentlich aus Europa stammende Schule des Realismus sieht in dieser Struktur sogar die einzige Gewaltursache. Weil das internationale System keine Zentralinstanz mit Sanktionskompetenz kennt, zwingt es seine Mitglieder, ihre eigene Sicherheit selbst zu gewährleisten. Das internationale System ist ein Selbsthilfesystem. Darin verhält sich jeder Staat gleich: Er bereitet sich auf den jederzeit möglichen Fall eines Angriffs durch Verteidigungsrüstung vor. Zwar weiß er, daß seine Verteidigungsmaßnahme vom Nachbarn als potentielle Angriffsvorbereitung gedeutet und mit eigener Aufrüstung beantwortet werden muß. Seine Strategie erzeugt also keine Sicherheit, sondern gefährdet sie geradezu. Aber die Systemanarchie läßt dem Staat keine Alternative. Er muß sich auf einen Angriffsfall vorbereiten, einfach deswegen, weil er ihn nicht ausschließen kann. Im Aktions-Reaktionsverhalten aller Staaten zueinander entsteht auf diese Weise ein Rüstungswettlauf, der in den meisten Fällen zum Krieg führt, also jenes Ereignis bewirkt, das eigentlich vermieden werden sollte.

Der Realismus akzeptiert dieses „Sicherheitsdilemma“.⁷ Obwohl die Staaten wissen, daß ihre der Sicherheit dienende Verteidigungsvorsorge genau das erzeugt, was sie vermeiden wollen, nämlich die Bedrohung und den Krieg, müssen sie den Mechanismus betätigen, der zur wechselseitigen Verunsicherung und zur Aufrüstung führt. Der Realismus ist der Meinung, daß das Sicherheitsdilemma unabwendbar aus der anarchischen Struktur des internationalen Systems fließt. Man kann es bestenfalls eindämmen, indem man entweder implizit, durch den Aufbau von Gegenmacht, oder explizit, durch die Rüstungskontrolle, ein Gleichgewicht der Macht errichtet.

Dieser Ausweg ist nicht neu, hat eine lange Tradition⁸ und leitete das Verhältnis beider Seiten im Ost-West-Konflikt an. Unausgesprochen liegt es der Beibehaltung und der Osterweiterung der NATO zugrunde. Beide nehmen eine mögliche Reaktion Rußlands in Gestalt neuer Aufrüstung in Kauf, weil sie dafür die Verteidigungsfähigkeit des Westens und einiger Staaten Mitteleuropas zu gewährleisten vermögen. War die kontrollierende und die Aufrüstung einhegende Verständigung mit der Sowjetunion während des Kalten Krieges möglich, so wird sie unter den verbesserten Bedingungen der Gegenwart, unterstützt durch die „Grundakte“ zwischen der NATO und Rußland, für noch wahrscheinlicher gehalten. Gegen die Ungewißheit über das zukünftige Verhalten Moskaus, aber auch gegen

6 Maßgebend dazu: Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York (Random House), 1979.

7 Siehe die Beiträge im Sonderheft der *Security Studies*, Jg. 5, Nr. 3, Frühjahr 1996: *Realism. Restatements and Renewal*, und die Diskussion zwischen Barry Buzan und David Held, *Realism vs. Cosmopolitanism*, in: *Review of International Studies*, Jg. 24, Nr. 3, 1998, S. 387-398.

8 Werner Link, *Die europäische Neuordnung und das Machtgleichgewicht*, in: Thomas Jäger/ Melanie Piepenschneider (Hg.), *Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung*, Opladen (Leske & Budrich) 1997, S. 9ff.

die zahlreichen, nicht benennbaren, aber eben auch nicht auszuschließenden Gefahren aus der außereuropäischen Welt⁹ hilft nur die eigene Verteidigungsvorsorge.

Diese Denktradition ist beinahe enttäuschungsfest. Denn es ist evident, daß die Strategie des Machtgleichgewichts – ausgenommen den Kalten Krieg, wo der Gewaltverzicht zusätzlich durch die Nuklearwaffen erzwungen wurde – keinen Krieg verhindert hat. Die Politikkarte Europas sähe sonst anders aus. Hinzu kommt, daß das Gleichgewicht weder leicht zu definieren – es gibt mehr als 2000 Bedeutungen dieses Wortes – und noch schwerer konkret festzustellen ist. Die Schwierigkeiten, den Vertrag über die konventionelle Abrüstung in Europa den Bedingungen der Gegenwart anzupassen, geben ein beredtes Beispiel dafür ab.

Dabei gibt es durchaus eine Alternative zu dieser vermeintlichen „Realpolitik“. Wenn die Anarchie des internationalen Systems nicht aufgehoben werden kann (es sei denn durch eine Integration), so kann sie doch abgemildert und geschwächt werden, wenn man die aus ihr fließende Ungewißheit reduziert. Schon das 18. Jahrhundert kam auf den Gedanken, die Staaten mittels einer Internationalen Organisation aus ihrer Isolierung zu lösen, zur kontinuierlichen Zusammenarbeit zu veranlassen und dadurch das notwendig Vertrauen über die Absichten der Nachbarn zu schaffen. Im Völkerbund wurde diese Idee zum ersten Mal, in den Vereinten Nationen dann dauerhaft verwirklicht.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Wien entstammt prinzipiell dem gleichen Denkansatz. Wenn die Staaten eines internationalen Systems in kontinuierlichem Arbeitskontakt miteinander stehen, verblaßt die Möglichkeit eines jederzeitigen Angriffs zu einer relativen Unwahrscheinlichkeit. Sie verschwindet nicht ganz, läßt sich aber abschätzen und entläßt die Staaten aus dem Sicherheitsdilemma. Je mehr sie kooperieren, desto stärker wächst das Vertrauen zwischen ihnen, desto geringer wird der Zwang zur Aufrüstung, desto marginaler das Sicherheitsdilemma. Nicht die Abschreckung der „balance of power“ erzeugt Sicherheit, sondern die Zusammenarbeit in einer Internationalen Organisation.

2.2 Machtfiguren

Der Realismus hat noch ein Derivat der Systemanarchie ausfindig gemacht, das ebenfalls als Gewaltursache wirkt: Die Machtverteilung. Entstanden aus den der Anarchie zu verdankenden Gewaltanwendungen, drückt die Machtfigur den jeweiligen Stand der Auseinandersetzung aus. Änderungen dieser Figur sind zumeist mit Gewaltanwendung verbunden. Die Gründung des Deutschen Reiches 1871 hat die Landkarte des europäischen Systems so nachhaltig verändert, daß sie zur Mitursache zweier Weltkriege geworden ist. In der Teilung Deutschlands während des Kalten Krieges trat eine Spätfolge auf, die erst mit der Wiedervereinigung Deutschlands und dessen Integration in die NATO und die Europäische Union als beseitigt gelten kann.

9 Klaus Naumann, Die Bundeswehr in einer Welt im Umbruch, Berlin (Siedler), 1994.

Die Gründung des Staates Israel, um ein weiteres Beispiel zu nennen, hat vor 50 Jahren dazu geführt, daß der Nahe Osten bis heute nicht befriedet worden ist. Die Auseinandersetzungen auf dem Balkan lassen sich noch immer als Nachwirkung des Untergangs des Osmanischen Reiches deuten. Machtfiguren also, das gilt es festzuhalten, sind als Gewaltursache nicht zu vernachlässigen. Der Westen wird es büßen müssen, daß er nicht nur die Vertreibung von 250.000 Serben aus der Krajina, sondern jetzt auch die aus dem Kosovo zugelassen hat und dessen faktische Loslösung vom serbischen Mutterland begünstigt.

2.3 Diktaturen

Ist der Realismus damit am Ende seines Lateins, so hat die moderne Politikwissenschaft eine weitere, vermutlich sogar wichtigere Gewaltursache freigelegt: Das Herrschaftssystem der Staaten. Je autoritärer die Verfassung, desto größer die Gewaltneigung eines Staates. Vor allem gilt die Gleichung umgekehrt: Je demokratischer das Herrschaftssystem eines Staates, desto geringer seine Gewaltneigung. Die internationale Diskussion in der Politikwissenschaft, vor allem in den Vereinigten Staaten, hat mit großem Aufwand den empirischen Nachweis erbracht, daß Demokratien untereinander keine Kriege geführt haben. Die Beweislage ist hier so stabil, daß bereits von einem empirischen Gesetz gesprochen wird: Demokratien führen keinen Krieg gegen andere Demokratien. Sie bilden regelrechte Friedenszonen aus. Der sogenannte OECD-Frieden beruht wie der in der Atlantischen Gemeinschaft und der in der Europäischen Union zuallererst auf der demokratischen Verfassung der Mitgliedstaaten.¹⁰

Die Dinge sind nicht ganz so einfach, wie sie hier dargestellt werden mußten. Aber der Zusammenhang zwischen dem Grad der Demokratisierung in einem Land, dem Grad der Freiheit, und der Ablehnung der Gewaltanwendung ist logisch zwingend (darauf hat schon Immanuel Kant verwiesen), und er ist empirisch nachgewiesen. Er ist auch evident. Die Verwandlung Westeuropas von einem Kriegsherd in eine Friedenszone ist der Demokratisierung der Herrschaftssysteme zu verdanken. Daß Deutschland von einem aggressiven Feind zum kooperativen Partner des Westens geworden ist, beruhte ausschließlich auf der nach 1948 einsetzenden Demokratisierung. Und war es nicht die „sanfte Revolution“ in Osteuropa, die den Ost-West-Konflikt beendet und die Länder des Warschauer Paktes in Partner des Westens verwandelt hat?

Die Demokratisierung der Herrschaftssysteme ist die beste Therapie der Gewalt. Der Beweis wird nicht geschmälert durch die Tatsache, daß, statistisch gesehen, Demokratien im Verhältnis zu Nicht-Demokratien eine ungeminderte Gewaltbereitschaft an den Tag gelegt haben. Der Gewaltverzicht trat nur im Verhältnis zu Demokratien auf, nicht gegenüber autoritär verfaßten Staaten. Über die Ursachen dieses Phänomens wird in der Wissenschaft heftig gestritten;¹¹ sie sind jedoch für die Neuordnung Europas ohne Belang, weil es hier

10 Umfassend dazu: Michael Zielinski, *Friedensursachen. Genese und konstituierende Bedingungen von Friedensgemeinschaften am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der Entwicklung ihrer Beziehungen zu den USA, Frankreich und den Niederlanden*, Baden-Baden (Nomos), 1995.

11 Niels Petter Gleditsch/Havard Hegre, *Peace and Democracy. Three Levels of Analysis*, in: *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 41, Nr. 2, April 1997, S. 283-310.

faktisch nur Demokratien – wenngleich unterschiedlichen Entwicklungsgrades – gibt. Wenn es gelingt, das demokratische Herrschaftssystem in Europa zu stärken und zu festigen, wird eine der beiden wichtigen Gewaltursachen – in der Sicht der Liberalen Schule die entscheidende – beseitigt sein.

Der Entwicklungsbedarf zeigt sich nicht nur auf dem Gebiet des ehemaligen Warschauer Paktes, wenn er auch dort besonders deutlich zutage tritt. Auch die Demokratien in Westeuropa können noch nicht für sich in Anspruch nehmen, das Telos der Demokratisierung erfüllt zu haben. Sie sind noch immer viel zu zentralistisch organisiert, haben gewissermaßen den streng hierarchischen Staatsaufbau der Monarchie beibehalten und lediglich die exekutive Spitze kollektiviert. Das gilt besonders für Frankreich und Großbritannien, gilt aber auch für die Bundesrepublik trotz ihres ausgebildeten föderalen Systems. Auch in Deutschland wird Macht noch immer zentral akkumuliert, statt dezentral distribuiert zu werden. Immerhin aber reicht der Grad der Demokratisierung in Westeuropa schon aus, um den ordnungspolitischen Bedarf des Gewaltverzichts zu decken. Ein Krieg zwischen den Staaten Westeuropas ist praktisch undenkbar geworden; eine neuerliche Gewaltanwendung gegen Osteuropa oder Rußland fände keine gesellschaftliche Akzeptanz. Nicht zuletzt deswegen hat die NATO ihre Luftangriffe auf Serbien mit der Verhinderung einer humanitären Katastrophe begründet – die gründlich mißlang – und versucht, den jugoslawischen Präsidenten Milosevic in eine Reihe mit Saddam Hussein und Adolf Hitler zu stellen.

Zur Demokratisierung der Herrschaftssysteme und zur Bildung einer Internationalen Organisation, mit denen die beiden großen Gewaltursachen zurückgedämmt werden können, müssen noch zwei andere Strategien treten. Die eine kann hier nur erwähnt, die andere muß wenigstens skizziert werden. Der Prozeß der Demokratisierung beseitigt in seinem Verlauf eine Gewaltursache, auf deren Bedeutung schon James Mill anfangs des 19. Jahrhunderts hingewiesen hat: den Einfluß der Interessengruppen. Ihr privilegierter Zugang zu den Entscheidungszentren der Exekutive ist um so größer, je niedriger der Grad der demokratischen Kontrolle ist. Außenpolitik dient dann, in den Worten Mills „den Wenigen“ und nicht „den Vielen“.¹²

Interessengruppen sind per definitionem kein Störfaktor im demokratischen Herrschaftssystem, sondern eine weitere Instanz der Vermittlung gesellschaftlicher Anforderungen in die Politischen Systeme. Hinzu kommt, daß in der postindustriellen Gesellschaft auch wirtschaftliche Interessen ganz selten, nur noch, wenn es um die Sicherung des Rohstoffzugangs geht, nach dem Einsatz staatlicher Gewaltmittel rufen. Ihre Ziele bleiben meist unterhalb dieser Schwelle, bilden also nicht mehr, wie in der Hochzeit des Imperialismus, direkte Gewaltanlässe.

Indirekt tragen die Exportinteressen der Waffenindustrie durchaus zur Gewalt bei – ein Vorwurf, den UN-Generalsekretär Kofi Annan im Fall des Kosovo gegen die westliche Rüstungsindustrie erhoben hat. Wie groß ihr Anteil an dem Entschluß zur Osterweiterung der NATO gewesen ist, wird diskutiert, muß sich erst noch erweisen. Aber auch dort, wo der Gewaltbeitrag nicht einmal als Perspektive zu erkennen ist, müßte der Grad demokra-

12 James Mill, *Essays*. Hier zit. nach dem Abdruck in: Klaus E. Knorr, *British Colonial Theories, 1570-1650*, Toronto (University of Toronto Press), 1944, S. 254ff.

tischer Kontrolle gegenüber dem Einfluß der Interessengruppen erhöht werden. Es geht auf Dauer nicht an, daß Ölintereessen im Kaspischen Meer oder im Irak eine größere Bedeutung haben als die der Politik, daß das Tempo der Integration Osteuropas in die Europäische Union mehr von den Interessen des Agrobusiness Westeuropas als von den ordnungspolitischen Absichten der EU beeinflußt wird.

2.4 Gesellschaftliche Asymmetrien

Sehr viel gewichtiger als der ohnehin in Gang befindliche langsame Abbau des Mill'schen Syndroms präsentiert sich die Symmetrierung der gesellschaftlichen Potentiale als weitere Voraussetzung für den stabilen Gewaltverzicht in einem internationalen System. Diese Symmetrie ist keineswegs identisch mit der „balance of power“ der vergangenen Staatenwelt, die sich aus dem Vergleich territorialer Größen, wirtschaftlicher Ressourcen und militärischer Gewaltpotentiale errechnete.¹³ Dieses Konzept war, wie erwähnt, zu keiner Zeit funktional. Schon Kant hat seine Leistungsfähigkeit für den Frieden als „bloßes Hirngespinnst“ ridiculisiert.¹⁴

Unverkennbar ist aber, daß eine gewisse Symmetrie der gesellschaftlichen Potentiale in einem internationalen System einen weiteren Gewaltanlaß beiseite räumt. Auch darauf hat, wenn auch in veralteter Form, der Realismus aufmerksam gemacht. Er benannte, zu Recht, die Machtfigur als ein Derivat der Systemanarchie. Wenn sie durch Gewaltanwendung herbeigeführt worden ist und weiter aufrechterhalten wird, löst das Interesse an ihrer Korrektur weitere Gewaltanwendung aus. Zwar können grobe Asymmetrien außerordentlich stabil sein. Hegemonial figurierte Systeme, in denen eine Großmacht mehreren kleinen gegenübersteht, sind oft von beträchtlicher Dauer. Langfristig sind sie dennoch instabil, weil auch diejenigen Staaten, deren gesellschaftliche Potentiale nicht an das bei der Großmacht herrschende Niveau heranreichen, versuchen werden, diese Differenz auszugleichen. Eine Symmetrierung dieser gesellschaftlichen Potentiale ist daher ordnungspolitisch von großer Bedeutung.¹⁵

Dieser Ausdruck reflektiert auch den Wandel, den der Begriff der Macht im Übergang von der Vormoderne zur Postmoderne erfahren hat. Macht unter den Bedingungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts hat sehr wenig mit den eben erwähnten Ressourcen und sehr viel zu tun mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Innovationskapazität und Anpassungsgeschwindigkeit. Mit den alten Kategorien der Macht gemessen ist das Großherzogtum

13 Siehe die klassischen Machtkataloge bei Harm Klueting, *Die Lehre von der Macht der Staaten. Das außenpolitische Machtproblem in der „politischen Wissenschaft“ und in der praktischen Politik im 18. Jahrhundert*, Berlin, 1986; Ray S. Cline, *World Power Assessment, A calculus of strategic drift*, Washington (The Center for Strategic and International Studies, Georgetown University), 1975.

14 Immanuel Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, in: Wilhelm Weischedel (Hg.), *Immanuel Kant, Werke in sechs Bänden*, Bd. 6, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), 1964, S. 172.

15 Darauf hat wenngleich mit anderer Begrifflichkeit, auch Werner Link hingewiesen. Vgl. seinen Beitrag *Machtgleichgewicht und Integration: Begriffstheoretische Vorüberlegungen zur europäischen Neuordnungsproblematik*, in: Festschrift Hans Maier, Paderborn (Schöningh), 1996, S. 399ff.

Luxemburg ein Winzling, die Schweiz ein Zwerg. Sieht man ihre gesellschaftlichen Potentiale an, rangieren sie an der Spitze Europas. Sie haben nicht den geringsten Anlaß zu Inferioritätskomplexen angesichts ihrer Nachbarn, deren Territorien größer und deren Gewaltmittel überlegen sind.

Die Entsprechung der gesellschaftlichen Potentiale in Westeuropa bildete eine stille, aber wichtige Voraussetzung für die Kooperation und Integration der EG. Die Figur dieser – modernen – Macht in Westeuropa ist egal. Um sie aufrechtzuerhalten, ist keinerlei Gewaltanwendung erforderlich; sie beruht, eben weil sie symmetrisch ist, auf dem Konsens aller.

Aus dem Umkehrschluß ergibt sich, daß asymmetrische Machtfiguren instabil sind. Warum sie entstanden sind und wer sie zu verantworten hat, ist weniger wichtig als der Angleichungsdruck, den sie auslösen. Gerade weil er sich nicht auf den nachholenden Zugewinn an traditionellen Gewaltmitteln, sondern darauf richtet, den in den Nachbarländern bereits erreichten Ausbau der gesellschaftlichen Potentiale nachzuvollziehen, ist seine Berücksichtigung nicht nur wichtig, sondern auch nützlich. Wirtschaftliche Wohlfahrt stellt die sozioökonomische Basis der Demokratie dar. Die Symmetrierung der gesellschaftlichen Potentiale beseitigt also nicht nur einen dem Korrekturinteresse entspringenden Gewaltanlaß; sie trägt auch direkt zur Demokratisierung der Herrschaftssysteme bei, die den Gewaltverzicht generell sicherstellt.¹⁶

Asymmetrische Machtfiguren präsentieren sich unter den Bedingungen der Postmoderne nicht mehr als Verhältnis großer/starker zu kleinen/schwachen Staaten, sondern als ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Potentiale. Die Russische Föderation, beispielsweise, ist nach den herkömmlichen Machtkatalogen der Bundesrepublik in jedem Bereich überlegen. Vergleicht man aber die gesellschaftlichen Potentiale, verhält es sich genau umgekehrt.

Dieser Befund sollte kurzfristig die Ängste beruhigen, die unterschwellig wiederbelebt werden. Er sollte analytisch darauf aufmerksam machen, daß auch die Sowjetunion nie so „mächtig“ war, wie sie im Westen – und in Moskau – wahrgenommen wurde. Langfristig meldet der Befund aber einen Korrekturbedarf an: Es liegt im Interesse des Westens, diese Asymmetrie abzubauen und den Lebensstandard in der Russischen Föderation und in der Ukraine zu erhöhen. Nur dann egalisiert sich die Machtfigur im euro-atlantischen Bereich. Um so wichtiger ist der Stabilitätspakt, den die Europäische Union für die Balkan-Länder skizziert hat.

Der von der Politikwissenschaft bereitgestellte Kompaß gibt also drei Orientierungen vor, denen der Aufbau einer stabilen, die Anwendung militärischer Gewalt auf Dauer ausschließenden europäischen Neuordnung folgen sollte.

Erstens: Die Herrschaftssysteme aller Mitgliedstaaten müssen demokratisch strukturiert sein. Demokratisierungsstrategien sollten demnach an die Spitze der auswärtigen Politik der Mitglieder gerückt werden.

16 Ausführlicher dazu Ernst-Otto Czempel, Gleichgewicht oder Symmetrie?, in: Jahrbuch für Politik, Jg. 1, Nr. 1, 1991, S. 127-150, S. 147f.

Zweitens: Um die Anarchie des internationalen Systems zu mildern und den Zwängen des Sicherheitsdilemmas zu entgehen, muß die Kooperation der Systemglieder in einer Internationalen Organisation eingerichtet werden. Das gilt auch für Teilsysteme.

Drittens: Die gesellschaftlichen Potentiale sollten wenigstens einigermaßen symmetrisch sein. Die dazu erforderliche Entwicklungspolitik, die auch die sozioökonomische Basis des demokratischen Herrschaftssystems bereitzustellen hilft, muß als Sicherheitspolitik begriffen werden.

3. Fortschreitend: Die Europäische Union

Sieht man sich mit diesem Kompaß im euro-atlantischen System um, so findet man, daß zwei Teilsysteme, die Europäische Union und die Atlantische Gemeinschaft, viele der von der Theorie empfohlenen Ordnungselemente bereits enthalten. Das Gegenteil gilt für das Teilsystem Rußland und GUS sowie für das euro-atlantische Gesamtsystem.

Die Herrschaftssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union weisen einen relativ gleichmäßigen und relativ hohen Grad von Demokratisierung auf. Sie verdanken beides nicht zuletzt dem Marshall-Plan der Vereinigten Staaten. Sein Finanztransfer beflügelte den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg; die Einzelverträge mit den Empfängerstaaten banden die Hilfe auch an die Wiedererrichtung oder Errichtung eines demokratischen Herrschaftssystems. Als 1957 die Römischen Verträge für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft unterschrieben wurden, wiesen die Herrschaftssysteme der sechs Erstunterzeichner bereits einen beträchtlichen Grad von Demokratisierung auf. Er hat sich im Lauf der Jahre erhöht, wurde durch den Eintritt der meisten Mitglieder der Europäischen Freihandelszone verstärkt und färbte werbend auf neue Beitrittsaspiranten wie Portugal, Spanien und Griechenland ab. Auch die Demokratisierungsbestrebungen der zehn mittelosteuropäischen Staaten, die in die Europäische Union aufgenommen werden wollen, wurden durch diese Perspektive intensiviert (und in den Europa-Verträgen von Brüssel auch eingefordert). Ist die Demokratisierung deswegen noch nicht an ihr Ende gekommen und weist sie in den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede auf, so ist sie als Herrschaftsorganisation etabliert und kaum reversibel.

3.1 Vertiefung

Bei der Reduzierung der Systemanarchie und der Vermeidung des Sicherheitsdilemmas hat Westeuropa einen qualitativ noch sehr viel größeren Schritt getan. Es hat in dem Vertrag von Maastricht die bisherige Kooperation im Rahmen einer Internationalen Organisation verlassen zugunsten von Teilintegrationen auf den Gebieten der Wirtschafts- und Währungs-, der Rechts- und Innenpolitik. Mit der am 1. Januar 1999 verwirklichten Europäischen Währungsunion haben deren Mitglieder ihre währungspolitische Teilsouveränität an die Europäische Zentralbank abgetreten. Die gesamtpolitischen Folgen dieses Schritts

lassen sich noch nicht abschätzen.¹⁷ Sie bedeuten jedenfalls den Beginn einer neuen Ära in der Europäischen Union.¹⁸

Die vorhergehende war ebenfalls durch die USA angeschoben worden, die als weitere Vorbedingung für die Marshall-Plan-Hilfe die Zusammenarbeit der Europäer in einer Internationalen Organisation, der OEEC, verlangt hatte. Mit der Montanunion, der Atomgemeinschaft und der Wirtschaftsgemeinschaft ging Westeuropa diesen Weg selbständig weiter, um dann, vorbereitet durch die einheitliche Europäische Akte von 1986, mit dem Vertrag von Maastricht die Wende in die Integration zu nehmen. Deren weitere Vertiefung ist seitdem das Hauptthema der Union, über das sie freilich auf der Konferenz von Amsterdam vergeblich beriet. Die Meinungsverschiedenheiten, die sich dort über die europäische „finalité politique“ ergaben, die Verhinderung eines Alleingangs einer Kerngruppe, wie sie von dem sogenannten „Schäuble-Lamers-Papier“ benannt worden war, müssen hier nicht weiter dargestellt werden.¹⁹ Über die weitere Institutionalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben der WEU in den Vertrag von Amsterdam wird später noch kurz zu reden sein.

Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten ist bedeutend, daß in Maastricht der Weg der Europäischen Gemeinschaft in die Union beschlossen und in Amsterdam bekräftigt wurde, so daß die Beziehungen zwischen den Staaten der Europäischen Union ihren Charakter als zwischenstaatliche Beziehungen substantiell eingebüßt haben. Dementsprechend herrscht im System der Europäischen Union auch keine Anarchie mehr; die vom Realismus diagnostizierte erste Gewaltursache ist damit endgültig beseitigt. Wie immer die EU sich weiter entwickeln wird, ihre Binnenordnung wird nicht mehr durch Unübersichtlichkeit und Ungewißheit, sondern durch Verlässlichkeit und Vertrauen gekennzeichnet sein.²⁰

3.2 Demokratisierung?

Allerdings ist vor dem Trugschluß zu warnen, daß zusammen mit der Demokratisierung der Herrschaftssysteme die beiden großen Gewaltursachen innerhalb der Europäischen Union endgültig eliminiert worden sind. Eine davon könnte durchaus wiederkehren, allerdings nicht zwischen den Mitgliedern, sondern zwischen der Europäischen Union und ihrer Umwelt. Das wäre der Fall, wenn der Trend zur Entdemokratisierung, der sich im Prozeß

17 Werner Weidenfeld, The Euro and the new face of the European Union, in: The Washington Quarterly, Jg. 22, Nr. 1, Winter 1999, S. 67-80.

18 Thomas Risse u.a., To euro or not to euro? The EMU and identity politics in the European Union, in: European Journal of International Relations, Jg. 5, Nr. 2, Juni 1999, S. 147-187.

19 Siehe die Einzelheiten bei Andreas Maurer/Jürgen Mittag, Die Europäische Union nach Amsterdam. Perspektiven und Herausforderungen der Integration, in: Die Friedens-Warte 73, 2, 1998, S. 137-156. Ferner: Mathias Jopp/Otto Schmuck (Hg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung), 1996.

20 Vgl. dazu Elke Thiel: Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken, Opladen (Leske & Budrich), 1998.

der Integration deutlich bemerkbar macht, nicht revidiert wird.²¹ Im Souveränitätstransfer von den Einzelstaaten zur Union wird die demokratische Kontrollkomponente der nationalstaatlichen Parlamente – ein besonders wirksamer Bestandteil des demokratischen Herrschaftssystems – nicht an das Europäische Parlament weitergegeben, sondern von Kommission und Ministerrat sozusagen kassiert. Im Regionalstaat der Europäischen Union könnte die Demokratisierung auf einen geringeren Grad absinken als den, den die einzelstaatlichen Verfassungen aufgewiesen haben. Daraus könnten unerwünschte Folgen für das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihrer internationalen Umwelt entstehen.

Insofern muß hier ein Warnzeichen errichtet und darauf gedrungen werden, daß die Demokratisierung den drei unbestrittenen Konstruktionsmerkmalen der sich vertiefenden Union: Dezentralisierung, Föderalisierung, Subsidiarität, hinzugefügt wird.²² Der entstehende Regionalstaat darf nicht als vergrößerter Nationalstaat ausgebildet werden, obwohl der Vergleich mit den USA einen solchen Gedanken nahelegt. Nicht nur der globalen Machtfigur, auch den Interessen der EU-Bürger wäre damit nicht gedient. Sie versprechen sich von der Unionsbildung eine bessere Berücksichtigung bei der Wertverteilung. Hatte schon der Übergang vom europäischen Feudalstaat zum Nationalstaat einen solchen Fortschritt gebracht, so muß er sich im Übergang zum Regionalstaat potenzieren.

Es gibt in der europäischen Theoriegeschichte, gerade auch bei Machiavelli und bei Montesquieu genügend Hinweise darauf, wie die Vergrößerung eines Staatsgebietes nicht der Konzentration, sondern der Diffusion von Macht dienen kann. Die Europäische Union soll die ihre nicht nach außen wenden, sondern nach innen verteilen. Sie muß stark genug sein, um jeden Angriff von außen abzuwehren oder abzuschrecken. Sie muß auch zur „power projection“ in der internationalen Umwelt fähig sein, wenn es um den Schutz ihrer Bürger oder um die Sicherung lebenswichtiger Interessen geht. Interoperabilität der Streitkräfte im Bündnis und Arbeitsteilung in der Union würden es erlauben, den dafür erforderlichen Aufwand erheblich abzusenken. Die EU soll eine Zivilmacht, kein Militärstaat sein.

Insofern klingen die Klagen über die Schwäche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union immer etwas verdächtig. Ebenso die Freude darüber, daß auf der Amsterdamer Konferenz die sogenannten Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union in den Artikel 17 des EU-Vertrages aufgenommen worden, die WEU näher an die EU herangerückt und die Perspektive deutlicher geworden ist, daß die Europäische Union „schließlich doch eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickeln wird“.²³ Die Beschlüsse des Europäischen Rats in Köln vom Juni 1999 deuten in diese richtige Richtung. Diese Perspektive muß bei der Betrachtung der Atlantischen Gemeinschaft noch einmal

21 Dazu Christine Landfried: Die Zeit ist reif. Nur ein europäischer Verfassungsstaat kann das Legitimationsdefizit in der EU beheben, in: F.A.Z., 9. September 1999, S. 10.

22 Zum Problem der Demokratisierung der EU vgl. Marcus Höreth, Warum sich das Vereinte Europa mit der Demokratie so schwertut, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 1, 1998, S. 78-96.

23 John Roper, Wandel tut not. Herausforderungen für Europas Sicherheitspolitik, in: Internationale Politik, Jg. 53, Nr. 7, Juli 1998, S. 5. Umfangreich und kritisch dazu: Matthias Dembinski, Von Maastricht nach Amsterdam: Ein Schritt vor und zwei zurück, in: Die Friedens-Warte, Jg. 73, Nr. 2, 1998, S. 173-188.

aufgegriffen und neu bewertet werden. Für das Funktionsverständnis der Europäischen Union ist sie nicht besonders vorrangig. Aufgabe des Regionalstaates ist die Pflege der Innenbeziehungen – entsprechend dem Toynbee'schen Diktum, daß der geschichtliche Fortschritt darin besteht, daß die Staaten sich von der Bekämpfung äußerer Feinde ab- und der Besserung ihrer inneren Zustände zuwenden. Eine Verteidigungsnotwendigkeit ist in absehbarer Zeit ohnehin nicht zu erwarten. Darüber hinaus steht für diese Zwecke die Militärallianz der NATO zur Verfügung.

3.3 Die Außenpolitik

Die auf die Union wartenden sehr viel aktuelleren Aufgaben der gewaltfreien, aber konstruktiven Mitwirkung bei der Gestaltung der internationalen Umwelt könnte sie auch schon in ihrer jetzigen organisatorischen Ausstattung erbringen. Ganz abgesehen davon, daß sie seit langem eine höchst aktive Außenpolitik führt, instrumentiert über die Lomé-Verträge, hält niemand die Mitglieder der Union davon ab, sich rechtzeitig und innovativ an der Bearbeitung der politischen Konflikte in der Welt zu beteiligen, vor allem ihnen vorzubeugen. Mit Javier Solana, dem langjährigen Generalsekretär der NATO, als „Mr. GASP“ hat die EU einen in der Koordination sehr erfahrenen Fachmann zu ihrem außenpolitischen Sprecher gewählt.

Die Konfliktprävention setzt eine ganz andere Auffassung von Aktualität und Dringlichkeit voraus als der Einsatz militärischer Gewalt, wenn der Konflikt schon ausgebrochen ist. Ihr politisches Schwergewicht, ihre gesammelte Erfahrung, ihre Wirtschaftskraft in ihrer internationalen Umwelt einzusetzen, um Bürgerkriege zu verhindern oder zu beenden und die Lebensbedingungen derart zu verbessern, daß Armutswanderungen und Flüchtlingsströme ausbleiben, ist der EU nicht verwehrt. In ihrer „Mittelmeerpoleitik“ hat sie sich einer solchen Aufgabe ja auch schon gewidmet.²⁴ Die Luftschläge gegen Jugoslawien 1999, die die Vertreibung der Albaner nicht verhindert und im Kosovo wie in Serbien zusätzliche Verwüstungen angerichtet, die politischen Probleme nicht gelöst sondern eher noch verschärft haben, zeigen mit diesem ganz schlechten Aufwand-Erfolgs-Verhältnis drastisch die Notwendigkeit der Vorbeugung.

Leider besteht die Gefahr, daß der Kosovo-Konflikt die Militarisierung der Konfliktbearbeitung weiter anheizt, weil die NATO ihre Luftangriffe natürlich als erfolgreich darstellen muß. Man kann hier nur auf die interne Diskussion der NATO hoffen.²⁵ Die Konfliktprävention, wie sie UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Auftrag des Sicherheitsrats 1992 andeutungsweise skizziert hatte, ist in der westlichen Außenpolitik stark unterentwickelt. Eine Initiative wäre hier dringend erforderlich. Sie bedeutet keine Konkurrenzen zur NATO, kollidiert auch nicht mit den Außenpolitiken der Mitgliedstaaten, wenn

24 Peter Schlotter, Europa und der Maghreb. Aspekte der Mittelmeerpoleitik der Europäischen Union, Frankfurt/M. (HSFK-Report Nr. 8), 1998.

25 Vgl. dazu Lothar Rühl, Die NATO zieht Bilanz. Die militärische Aufarbeitung des Kosovo-Krieges, in: F.A.Z., 15. September 1999, S. 12.

sie ihnen auch neue Horizonte weist. Europa könnte auf diese Weise einen Führungsbeitrag für die westliche Politik beisteuern, der der GASP die gesuchte Identität verleihe.

3.4 Die Osterweiterung

Der dritte Teil der Ordnungspolitik, die Symmetrierung der gesellschaftlichen Potentiale, fällt für die Europäische Union vorwiegend in ihrem Verhältnis zu ihren mittelosteuropäischen Beitrittsaspiranten an. Zwar gibt es auch innerhalb der EU, z.B. von Spanien, Portugal und Griechenland, noch Ansprüche an den „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (Titel XVII des Vertrages von Amsterdam); sie lassen sich aber nicht vergleichen mit dem Wohlstandsgefälle zwischen der Europäischen Union und den zehn beitragswilligen mittelosteuropäischen Staaten (MOE). Deren wirtschaftliche Rückstände bilden eines der größten Handicaps bei der ordnungspolitischen Hauptaufgabe der EU, alle osteuropäischen Länder vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer so schnell wie möglich zu integrieren. Sie müssen aus der Grauzone befreit werden, in der sie sich traditionell befanden und die sie seit der Auflösung des Warschauer Paktes wieder zurückgekehrt sind. Historisch, kulturell und ihrem eigenen Selbstverständnis nach sind diese Länder Teil Westeuropas. Daher ist die Europäische Union der ihnen zustehende politische Ort, an den sie gehören. Sie alle haben längst ihr Beitrittsgesuch bei der EU abgegeben; sie aber hat die Verhandlungen unverhältnismäßig lange hinausgezögert und sie am 1. April 1998 nur mit sechs Ländern (5+1), also sehr selektiv begonnen.

Dabei hat sie sich nicht nur von der NATO und deren Osterweiterung den Rang ablaufen lassen. Sie hat sich auch mit der verbalen Synchronisation von „Vertiefung und Erweiterung“ eine konzeptionelle Falle gestellt. Die beiden Prozesse lassen sich begrifflich kombinieren, sachlich enthalten sie eine *contradictio in re*. Ebenso wenig wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, als sie 1957 gegründet wurde, zu einer Wirtschafts- und Währungsunion imstande gewesen wäre, sind die MOE in absehbarer Zeit in der Lage, der Wirtschafts- und Währungsunion der EU beizutreten. Vor allem dürfte es ihnen sehr schwerfallen, dem „Wettbewerbsdruck in der Europäischen Union standzuhalten“.²⁶ Es wäre besser gewesen, sich der Tatsache zu stellen, daß Europa faktisch sich in unterschiedlichen Geschwindigkeiten bewegt und die MOE zusammen mit der Europäischen Union in einer Freihandelszone und einer Zollunion zusammenzuschließen. Sie wären dann mit der Union vereint, Europa zugehörig und ordnungspolitisch bereits dort lokalisiert. Sie hätten auf der anderen Seite die notwendige Zeit, ihre wirtschaftliche Entwicklung so voranzutreiben, daß sie entweder der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten oder zu den Unionsmitgliedern aufschließen könnten, die der Währungsunion fernbleiben.

Einen schwachen Abglanz dieser ordnungspolitisch so wünschenswerten wie dringenden Maßnahme hätte das Startlinienmodell erbracht, für das die meisten MOE so sehr geworben haben. Die EU hätte, indem sie mit allen gleichzeitig die Beitrittsverhandlungen aufgenommen und sie erst später den Möglichkeiten entsprechend gestaffelt hätte, ihre Ent-

26 Heidemarie Wieczorek-Zeul, Nicht einfach ein „weiterer Beitritt“, in: F.A.Z., 18. August 1998, S. 11. Umfassend zu dieser Problematik der Erweiterung: Michael Dauderstädt, Das differenzierte Europa differenziert erweitern, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 3, 1998, S. 257-266.

geschlossenheit und Bereitschaft bekundet, sie alle aufzunehmen. Statt dessen hat sie am 1. April 1998 neben den prospektiven NATO-Mitgliedern Polen, Ungarn und Tschechien nur Estland und Slowenien ausgewählt und die anderen in der Grauzone zurückgelassen. Durch diese ebenso unglückliche wie unnötige Politik wurde nicht nur das Baltikum gespalten. Es werden auch die erwünschten subregionalen Zusammenschlüsse wie die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA), die Visegradgruppe und die südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) aufgebrochen. Polen mußte als künftiges Grenzland der EU seinen bisher visafreien Verkehr mit der Ukraine einstellen, was auch deren Beitritts Hoffnungen, die sich frühestens auf das Jahr 2010 richten, weiter zurückwirft.

Einer schnelleren und politisch besseren Politik der Europäischen Union stand hier keinerlei Führungskonkurrenz mit den USA oder Idealkonkurrenz mit der NATO und deren Osterweiterung im Wege. Es war ihre eigene Innovationsunfähigkeit, das verbohrt festhalten an der Gleichzeitigkeit von Vertiefung und Erweiterung, die Unwilligkeit, Leistungen umzuverteilen oder Beiträge zu erhöhen, die, zusammen mit dem Pochen der Interessenten auf der Wahrung ihrer Besitzstände, Brüssel in diese Aporie getrieben hat. Statt es allen MOE zu erlauben, ihre gesellschaftlichen Potentiale so schnell wie möglich zu entwickeln und sie dabei sofort in einen organisatorischen Zusammenhang mit der Europäischen Union zu bringen, hat sie sich auf einen selektiven Bilateralismus versteift, der „die wirtschaftliche Spaltung des östlichen Teiles Europas programmiert“.²⁷ Die Strukturhilfe der Europäischen Union kann mit ihren 21 Mrd. Ecu für alle zehn Kandidaten nicht mal als Tropfen auf den heißen Stein gewertet werden. Hier hat die Europäische Union gerade bei denjenigen Staaten eine ordnungspolitische Chance versäumt, die ihrer am meisten bedürfen. Um so begrüßenswerter ist es, daß sie mit dem 1999 verkündeten Stabilitätspakt nun auch schon die Balkanstaaten an die EU „heranführen“ will. Der Erfolg der Absicht wird davon abhängen, daß der Organisationswirrwarr verkleinert und das Hilfsvolumen vergrößert wird.

3.5 Die Ostpolitik

Nicht ganz so schwer wiegt, daß die Union zur Ukraine kein anderes Verhältnis gewählt hat als zu Rußland, nämlich einen Vertrag über Partnerschaft und Zusammenarbeit. Die Ukraine hätte gern einen Assoziierungsvertrag gehabt, weiß aber auch, daß sie bis zu ihm noch wichtige wirtschaftliche Schritte selbst zurücklegen muß.²⁸ Sie wird ihn bekommen, und langfristig sind ihre Beitrittschancen gut. Zwar ist die Ukraine das zweitgrößte Land Europas nach Rußland. Mit 50 Millionen Einwohnern hat sie die Bevölkerung eines mittleren europäischen Nationalstaats. Ihr gesellschaftliches Potential befindet sich aber auf einem weit niedrigeren Entwicklungsniveau.

Auch Rußland fühlt sich von der Europäischen Union nicht optimal behandelt, vor allem weil das Abkommen für Partnerschaft und Zusammenarbeit vom Juli 1994 irgendwo

27 Jürgen Nötzold, Europa bewegt sich nach Osten. Folgen der EU-Erweiterung, in: Die Friedens-Warte, Jg. 73, Nr. 2, 1998, S. 189-208.

28 F.A.Z., 15. August 1998.

zwischen einem normalen Handelsvertrag und den Europa-Verträgen angesiedelt und deswegen nicht als Übergang zu einer „wirklichen Partnerschaft“ anzusehen ist.²⁹ Die Europäische Union ist einer der wichtigsten Wirtschaftspartner Rußlands. Das Land nimmt den Rang 6 in der Liste der EU-Handelspartner ein. Seine Handelsbilanz ist durchweg positiv, wenngleich ihm die subventionierten Agrarexporte der EU zu schaffen machen.³⁰

Auf der anderen Seite ist die Europäische Union richtig beraten, wenn sie den Gedanken an einen EU-Beitritt Rußlands gar nicht erst aufkommen läßt. Mit der Integration von weiteren 150 Millionen Menschen wäre die EU sichtlich überfordert, ihre Entscheidungsprozesse würden in der Überlast versinken. Aus dem gleichen Grunde wäre es nicht sinnvoll, die USA in die Europäische Union aufzunehmen.

Daß Rußland der Europäischen Union nicht beitreten kann, entbindet sie keineswegs von der Verpflichtung, auch dort für die Symmetrierung der gesellschaftlichen Potentiale als beste Voraussetzung für die Demokratisierung und für diese selbst zu sorgen. Die EU kann diesen Beitrag nicht allein erbringen; hier sind auch die USA gefordert (die durchaus antworten) und die Internationalen Organisationen. Aber als „Zentralmacht Europas“³¹ hat die Europäische Union natürlich eine ganz besondere Verantwortung für die Symmetrierung der gesellschaftlichen Potentiale in Rußland.

Unter dem Tacis-Programm der EU hat Rußland in der Zeit von 1991 bis 1996 927 Mio. Ecu erhalten³² – das ist nicht gerade sehr viel. Auch ist die gesamte westliche Hilfe für Rußland und die anderen Staaten der früheren Sowjetunion seit der Mitte der neunziger Jahre drastisch zurückgegangen. Wandten alle OECD-Länder 1994 noch 22 Mrd. USD für diesen Bereich auf, so waren es 1995 nur noch 11 Mrd. Dollar. Das ist – will man einen Vergleich wagen – nur wenig mehr als die 13 Mrd. D-Mark, die die Bundesrepublik für die Sozialversicherung ihrer Landwirte 1995 ausgegeben hat. Rußlands Wirtschaftskrise hat 1998 die westliche Hilfe noch einmal aktiviert; die Berichte über Provokation und Vetterwirtschaft haben sie 1999 dann wieder zurückgefahren beziehungsweise eingestellt.

Unter Hilfe darf nicht nur der finanzielle Aufwand verstanden werden, schon gar nicht bei einem Land wie Rußland, dessen Wirtschaft von außen kaum saniert werden kann. Vielmehr ist darunter auch Politikhilfe der verschiedensten Art zu verstehen; der Ministerrat der EU hatte im Mai 1996 einen Aktionsplan für Rußland vorgelegt, der zu Recht den Akzent auf die Demokratisierungshilfe legt.

Auch mit ihrem (unkritischen) Beitrag zur Politik des gesamten Westens gegenüber Rußland beeinflußt die Europäische Union die Entwicklung des Herrschaftssystems dieses Landes. Die Gestaltung der internationalen Umwelt eines Staates ist von großem Einfluß

29 Jeffrey Surovell, Post-Soviet Russia: In from the Cold in Europe - or Kept Out in the Cold?, in: European Security, Jg. 6, Nr. 4, 1997, S. 24.

30 Dmitrey Danilov/Stephan De Spiegeleire, From Decoupling to Recoupling. A New Security Relationship Between Russia and Western Europa?, in: Chaillot Papers, Nr. 31, Paris 1998.

31 Diesen Titel hat Hans Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, Berlin 1994, eigentlich der Bundesrepublik zugedacht, die ihm schwerlich gerecht werden kann. Sie ist ein „Standort Europas“, mehr nicht.

32 Danilov/De Spiegeleire, a.a.O. (Anm. 30), S. 11.

auf dessen innenpolitische Entwicklung. Der Grad der Freiheit in einem Land, hat der britische Historiker Seeley Ende des vorigen Jahrhunderts festgestellt, ist umgekehrt proportional zum Außendruck auf seinen Grenzen. Die Politik der EU-Staaten in dem Gürtel der osteuropäischen Staaten vom Baltikum bis zu Schwarzen Meer ist daher wie die gegenüber den außerrussischen Mitgliedern der früheren Sowjetunion von bedeutendem Einfluß auf die Entwicklung der herrschaftlichen Binnenstruktur in Rußland. Dieser Aspekt verdient viel mehr strategische Aufmerksamkeit als er bekommt.³³

4. Reformbedürftig: Die Atlantische Gemeinschaft

Die Atlantische Gemeinschaft stellt das zweite ordnungspolitische Element dar, das in Europa bereits existiert. Seine Bedeutung kann gar nicht überschätzt werden. Die enge Verbindung zwischen Nordamerika und Westeuropa, seit 1945 ständig gewachsen, ist zum Zentrum der westlichen Welt geworden. Sie beruht auf einer Wertegemeinschaft, reflektiert aber auch viele gemeinsame Interessen im Sachbereich der politischen Sicherheit und dem der wirtschaftlichen Wohlfahrt. Die Atlantische Gemeinschaft bildet einen Stabilitätsanker im euro-atlantischen System; sie exportiert aber auch Stabilität in die ganze Welt. So ist sie, neben und mit der Europäischen Union, ein unentbehrlicher Baustein für jede Neuordnung Europas.

Sie erfüllt alle drei Voraussetzungen für die dauerhafte Eliminierung der Gewalt im Binnenbereich. Die Herrschaftssysteme weisen eine demokratische Struktur auf. Die Vereinigten Staaten sind die älteste Demokratie der Welt, wiewohl mit einem Nachholbedarf. Da die Wahlbeteiligung bei Präsidentschaftswahlen ständig unter 50 % liegt, ist eine Hälfte der amerikanischen Bevölkerung politisch marginalisiert. Da es keine staatlich geordnete und von der Gesellschaft bereitgestellte Wahlkampffinanzierung gibt, erhalten die Interessengruppen, die die Wiederwahl der Kongreßmitglieder finanzieren, einen überproportionalen Einfluß. Für die gesamte Atlantische Gemeinschaft gilt, was bei der Europäischen Union schon festgestellt wurde: Sie haben im Prozeß der Demokratisierung eine bedeutende Wegstrecke hinter sich gebracht, aber noch eine große vor sich.³⁴

In der Atlantischen Gemeinschaft sind auch die gesellschaftlichen Potentiale einigermaßen symmetrisch. Hüben wie drüben gibt es fast gleich viele Menschen: In Nordamerika sind es rund 300 Millionen, im Europa der 15 372 Millionen. Ihr wirtschaftlicher Wohlstand liegt ebenfalls nicht weit auseinander, wenn auch das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in den USA mit rund 22000 Dollar und Kanada mit 19000 höher ist als im Durchschnitt der Europäischen Union, der sich bei 16000 USD bewegt.³⁵

33 Siehe ausführlich dazu Ernst-Otto Czempel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München (C.H. Beck), 1999.

34 Werner Weidenfeld (Hg.), Demokratie als Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin (Siedler), 1996.

35 Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Die Europäische Union in Zahlen, Luxemburg 1997. Die Zahlen gelten für das Jahr 1992.

Die Atlantische Gemeinschaft ist nach wie vor eine lockere Verbindung souveräner Nationalstaaten. Daß sie von der Systemanarchie so gut wie nicht betroffen wird und intern keinerlei Sicherheitsdilemma kennt, liegt an der Dichte und Dauer der Austauschbeziehungen, nicht zuletzt auf wirtschaftlichem Gebiet. Sie bildet einen Schwerpunkt der Investitionen und des Welthandels. Darüber hinaus gibt es eine vertragliche Verbindung zwischen Nordamerika und den meisten Staaten Westeuropas: die Militärallianz der NATO. Sie konnte im April 1999 auf ein halbes Jahrhundert engster und erfolgreichster Zusammenarbeit zurückblicken. Im Entscheidungsapparat der NATO herrschen hohe Grade der Interaktion, die während des Kalten Krieges bis zur Integration gesteigert worden waren. Im Sachbereich der Sicherheit sind Nordamerika und Westeuropa also auf das Engste verknüpft: Zwischen Waffenbrüdern herrscht nicht nur Vertrauen, sondern Kooperation. Die NATO ist die Nabelschnur der Atlantischen Gemeinschaft.

Dieser Vorteil hat freilich auch zwei Nachteile. Erstens: Die organisierte Kooperation beschränkt sich auf den Sachbereich der Sicherheit. Es gibt in Politik und Wirtschaft kein Äquivalent für die NATO. Zweitens: In der NATO spiegelt sich die Symmetrie der gesellschaftlichen Potentiale nicht wieder, sondern die haushohe militärische Überlegenheit der Führungsmacht USA. Die NATO weist daher eine asymmetrische Binnenstruktur auf, die das Bündnis seit dem Anfang der sechziger Jahre belastet und damals zum Austritt Frankreichs aus der Militärorganisation geführt hat. Beide Schwächen haben sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verstärkt bemerkbar gemacht; beim Luftkrieg gegen Serbien, 1999, traten sie besonders drastisch zutage.

Zusätzlich macht sich eine Entfremdung zwischen den politischen Eliten der USA und Kontinentaleuropas breit, die auch in der Bundesrepublik deutlich registriert wird.³⁶ Der Generationswechsel in der politischen Klasse verstärkt sie noch. In den USA wie in Europa gelangen Politiker in Führungspositionen, die die atlantische Solidarisierung zu Zeiten des Kalten Krieges nicht mehr persönlich erfahren haben. In den USA nimmt daher die Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeiten der europäischen Alliierten ab, in Europa der Widerstand gegen die amerikanische Bevormundung zu. Die Einführung des Euro hat diese Divergenzen noch verschärft. Er wird, als Konkurrent des Dollar, die währungspolitische Handlungsfreiheit der Vereinigten Staaten erheblich einschränken und als Reservewährung mit dem Dollar gleichziehen.³⁷

Hat sich die Europäische Union auf diese Weise als zweite Weltwirtschaftsmacht etabliert, wird sie auch den hegemonialen Anspruch der USA im Sachbereich der Sicherheit immer mehr abzuschwächen wünschen. In England, das zu den Vereinigten Staaten traditionell eine „special relationship“ unterhält, wird diese Entwicklung sorgenvoll verzeichnet.³⁸

36 Matthias Dembinski, Die Zukunft des politischen Westens. Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik. Frankfurt/M. (HSFK-Report Nr. 4), 1999.

37 C. Fred Bergsten, America and Europe: Clash of the titans?, in: Foreign Affairs, Jg. 78, Nr. 2, März/April 1999, S. 20-34.

38 C. Dale Walton, Europe United: The Rise of a Second Superpower and its Effect on World Order, in: European Security, Jg. 6, Nr. 4, 1997, S. 44ff.

Die USA stellen sich auf diese Veränderung der Machtfigur der Atlantischen Gemeinschaft ein und versuchen, ihr durch die Reform der NATO die Spitze zu nehmen. Der amerikanische Führungsanspruch soll durch die Modifikation erhalten bleiben. Präsident Clinton wollte 1994 noch weiter gehen und der Europäischen Gemeinschaft samt der WEU und der GASP eine größere Rolle bei der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und damit auch ein größeres Stück der Gleichberechtigung mit den USA im Sachbereich der Sicherheit zugestehen. Seine Administration hatte, wie er auf der Gipfelkonferenz der NATO wörtlich sagte, „mit vorausgehenden amerikanischen Administrationen gebrochen“.³⁹ Wurde diese Delle in der traditionellen amerikanischen Europapolitik alsbald wieder ausgeglichen, so blieb die Bereitschaft zur NATO-Reform. Sie wurde in Gestalt der Alliierten Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Forces) verwirklicht. Freilich gelang es nicht, Frankreich, den Anwalt europäischer Gleichberechtigung in der NATO, restlos zu überzeugen. Paris trägt die Reform mit, kehrt aber nicht in die Militärorganisation zurück.⁴⁰ Auch wenn Frankreich beim Luftkrieg gegen Jugoslawien militärisch sehr aktiv mitgewirkt hatte, hat die Machtverteilung in der NATO ihre moderne Figur noch nicht gefunden.

Die Tatsache, daß die Atlantische Gemeinschaft trotz des hohen Grades von Interdependenz im Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt und in dem der politischen Sicherheit eine organisatorische Verbindung nur im Verteidigungsbereich aufweist, nimmt schon seit mehr als zwanzig Jahren wunder.⁴¹ Sie behindert die außenpolitische Handlungsfreiheit der Atlantischen Gemeinschaft, die immer auf ein relativ hohes Maß militärischer Spannungen in ihrer internationalen Umwelt angewiesen bleibt. Würden sie abgesenkt werden, ließe sich die andauernde Existenz der NATO nicht mehr rechtfertigen. Damit wäre die einzige vertraglich organisierte Verbindung zwischen Nordamerika und Westeuropa geschwächt, die „Ankoppelung“ der USA an Europa in Frage gestellt. Da daran niemand interessiert sein kann, erhält die Militärallianz einen strukturpolitischen Zusatzwert, der das Erscheinungsbild und die Entscheidungsprozesse der Atlantischen Gemeinschaft verzerrt. Wenn sie nur über die NATO politisch aktiv werden kann, engt sie ihre strategischen Möglichkeiten auf den Sektor ein, den das Militär ausfüllen kann. Der Reichtum der politischen und wirtschaftlichen Potenzen, der die Atlantische Gemeinschaft auszeichnet, bleibt unbenutzt.

4.1 Das Übergewicht der NATO

So verengt sich der Beitrag der Atlantischen Gemeinschaft zur Neuordnung des euro-atlantischen Systems auf die Leistungsfähigkeit der NATO. Konnten deren Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates (der seit 1997 Euro-atlantischer Partnerschaftsrat heißt) ebenso wie das Kooperationsangebot der Partnerschaft für den Frieden als zutreffendes

39 U.S. Policy Information and Texts, Nr. 4, 11. Januar 1994, S. 4.

40 Tilman Mayer, Konfliktlinien in der Atlantischen Allianz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29-30, 1999, 16. Juni 1999, S. 22-29.

41 Ernst-Otto Czempiel, Organizing the Euro-American System, in: ders./Dankwart A. Rustow, (Hg.), *The Euro-American System. Economic and Political Relations Between North America and Western Europe*, Frankfurt/M./Boulder, Colo. (Campus), 1976, S. 206-233.

Leistungsangebot für 27 ehemalige Gegner des Warschauer Paktes gelten, so ist die Militärallianz zweifellos überfordert, soll sie als politischer Ordnungsfaktor wirken.

So wird sie indes eingesetzt. Die Osterweiterung der NATO versteht sich keineswegs als verteidigungspolitisches Komplement zur Erweiterung der Europäischen Union, sondern als eigenständiger und ausreichender Bestandteil der Neuordnung Europas. Zwischen EU und NATO gibt es erstaunlicherweise keinen Kontakt, geschweige denn Kooperation. Es herrscht eine stumme Konkurrenz. Präsident Clinton pries die Allianzerweiterung als „großen Meilenstein auf dem Weg zu einem ungeteilten, demokratischen und friedlichen Europa“.⁴²

In diese Aufgabenzuweisung mischten sich naturgemäß auch kleinere, taktische Interessen. Die USA signalisieren mit der Osterweiterung der Militärallianz ihre Entschlossenheit, „eine prinzipielle und zweckgerichtete amerikanische Rolle in Europa und der Welt aufrechtzuerhalten“.⁴³ In der Bundesrepublik herrschte Freude darüber, daß die „Nachbarn im Osten fest in die Allianz eingegliedert, militärisch integriert und dem deutschen Bündnispartner direkt zugeordnet“ (sic!) werden.⁴⁴

Ordnungspolitisch wichtiger aber ist der Anspruch, die Neuordnung des euro-atlantischen Bereiches mit einer Militärallianz erfolgreich und ausreichend betreiben zu können. Beschränkt sich die Erweiterung auf Polen, Tschechien und Ungarn, bleibt der größere Teil Osteuropas außen vor. Werden Rumänien, Bulgarien, Slowenien, die auf die zweite Aufnahmerunde hoffen, integriert, vielleicht sogar auch die Ukraine, bleiben noch immer die baltischen Staaten unberücksichtigt, obwohl sie besonders sehnlich beitreten wollen.

Vor allem aber bleibt Rußland ausgegrenzt. Will die NATO die Aufgabe, mit ihrer Erweiterung Europa „frei und ungeteilt“ werden zu lassen, ernst nehmen, muß sie sich bis Wladiwostok, Rußland also eingeschlossen, ausweiten.⁴⁵ Das ist die logische Folge des Anspruchs, nicht nur die Verteidigungsfähigkeit einiger weniger osteuropäischer Staaten zu erhöhen, sondern eben den Kontinent in Frieden und Freiheit neu zu gestalten.⁴⁶ Dann könnte die NATO freilich keine Verteidigungsallianz mehr bleiben, sondern müßte sich in eine Organisation kollektiver Sicherheit verwandeln, die sie nie war und auch kaum zu werden vorhat. Außerdem würde sie dann ihre Rückversicherungs- und Stabilitätsfunktion einbüßen, die ihre eigentliche Bedeutung ausmachen. Schließlich würde sie mit einer solchen Ausweitung nur die OSZE doubeln, die es ja schon gibt.

Wird Rußland aber nicht aufgenommen, muß es zwangsläufig die NATO-Erweiterung als gegen sich gerichtet interpretieren. Die anarchische Situation des internationalen Systems läßt gar keine Alternative zu. Die zwischen Rußland und der NATO abgeschlossene Grundakte vom 27. Mai 1997 ist instrumentell viel zu schwach, um die Anarchie abzu-

42 U.S. Information and Texts, Nr. 18, 7. Mai 1998, S. 1.

43 Secretary of State Madeleine Albright, ebenda, S. 2.

44 Rühl, a.a.O. (Anm. 3), S. 8.

45 Charles A. Kupchan, Rethinking Europe, in: The National Interest, Jg. 56, Sommer 1999, S. 73-79.

46 Charles A. Kupchan, Vom Friedensstifter zum Partner. Amerika, Europa und die atlantische Sicherheit, in: Internationale Politik, Jg. 53, Nr. 7, 1998, S. 22.

schwächen. Wenn sich auch die Aufregung in Rußland gelegt und dem pragmatischen Versuch der Schadensbegrenzung Platz gemacht hat, so ist doch quer durch alle politischen Kraftfelder in Rußland ein gegen die NATO gerichteter Konsens festzustellen.⁴⁷ Er würde durch jeden Beitritt eines weiteren osteuropäischen Staates zugespitzt und verschärft werden. Damit steht das erklärte Ziel der westlichen Politik, Rußland nicht auszugrenzen, sondern einzubinden, „nicht gegen Rußland“⁴⁸ zu arbeiten, sondern mit ihm, in Frage. Ebenso wenig wie sich die Europäische Union gleichzeitig erweitern und vertiefen läßt, kann sich die NATO nach Osten ausdehnen und die partnerschaftliche Kooperation mit Rußland aufrechterhalten. Semantisch läßt sich der Widerspruch verbrämen, politisch ist er mit Händen zu greifen. Wird die Osterweiterung der NATO nach der ersten Welle nicht ausgesetzt, wie es in den USA und in Europa vorgeschlagen wird,⁴⁹ dann wirkt sie faktisch als Auftakt zu einer traditionellen „balance of power“-Politik, auf die Rußland, so rasch es geht, reagieren muß.

4.2 Die neue NATO-Strategie: Vorbild oder Schreckbild?

Die NATO hat sich seit 1991 in bedeutender Weise reformiert, hat mit der Partnership for Peace (PfP) die Kooperation mit Osteuropa und mit Rußland aufgenommen, sich in Bosnien und im Kosovo der Aufgabe der UN-mandatierten Friedenssicherung gewidmet, unter Beteiligung Rußlands. Sie hat sich schon eine neue Organisationsstruktur verpaßt, die freilich noch immer nicht fertig ist. Vor allem hat sie im April 1999 ihr neues strategisches Konzept vorgelegt, das auf die veränderte Bedrohungslage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eingeht. Hatte Generalsekretär Solana schon vorher festgestellt, daß die „NATO nicht nur eine Militärallianz, sondern eine politische Organisation wird“, ⁵⁰ so wird dieser ordnungspolitische Anspruch in dem Neuen Strategischen Konzept offen entfaltet. War in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch von dem gleichberechtigten Nebeneinander der Europäischen Union, der Westeuropäischen Union, der OSZE, der NATO und des Europarats die Rede gewesen, die sich in die Neuordnung des euro-atlantischen Raumes teilen sollten, so reklamierte die Militärallianz mit dem Neuen Strategischen Konzept und vor allem mit dem Eingriff im Kosovo die Rolle des *primus inter pares*. Was beim Einsatz in Bosnien-Herzegowina als Tendenz zum Alleingang schon deutlich erkennbar gewesen war, zeigte sich jetzt ganz offen. In dem Neuen Strategischen Konzept spricht sie sich das Recht

47 Alexander A. Sergounin, Russian Domestic Debate on NATO Enlargement: From Phobia to Damage Limitation, in: European Security, Jg. 6, Nr. 4, 1997, S. 55.

48 So der Titel von Wolfgang Ischinger, Nicht gegen Rußland. Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostsee-Raum, in: Internationale Politik, Jg. 53, Nr. 2, 1998, S. 33-40.

49 Heinrich Vogel, Gesicherte Partnerschaft? Das Verhältnis NATO-Rußland, in: Internationale Politik, Jg. 53, Nr. 7, 1998, S. 37; Michael McGwire, NATO Expansion: A „Policy Error of Historic Importance“, in: Review of International Studies, Jg. 24, Nr. 1, 1998, S. 23-42. Michael E. Brown, Minimalist NATO: A Wise Alliance Knows When to Retrench, in: Foreign Affairs, Jg. 78, Nr. 3, Mai-Juni 1999, S. 204-218.

50 Die NATO ordnet die im UN-Auftrag ausgeführte SFOR-Aktion dem Konzept der Kollektiven Sicherheit zu und tendiert dahin, solche Einsätze auch in eigener Regie anzuordnen. Vgl. David S. Yost, The New NATO and Collective Security, in: Survival, Jg. 40, Nr. 2, Sommer 1998, S. 135ff.

zu, gegebenenfalls auch ohne Mandatierung durch die Vereinten Nationen militärische Gewalt im internationalen System einzusetzen, also das in Artikel 2, Absatz 4 der UN-Satzung enthaltene Gewaltverbot zu durchbrechen.

Vier Wochen vor ihrem Jubiläumsgipfel, am 24. März 1999, hatte sie dieses Recht schon in Anspruch genommen, als sie, ohne den Sicherheitsrat auch nur damit befaßt zu haben, die Luftangriffe gegen Serbien aufnahm und 78 Tage lang weiterführte. Gleichzeitig distanzierte sie Rußland, indem sie die in der Grundakte vorgesehenen Konsultationen mißachtete.

Die europäischen Alliierten, voran die Bundesregierung, setzten schließlich eine Korrektur durch. Es gelang ihnen, die Vereinten Nationen als Mandatgeber wieder einzuschalten und die Russen „ins Boot“ zu holen. Aber die beiden Dellen, die das eigenmächtige Vorgehen der NATO der internationalen Ordnung zugefügt hat, sind noch nicht gänzlich wieder verschwunden. Sie zeigten überdeutlich das Interesse der amerikanischen Administration und einiger Teile der NATO-Führung, die Militärallianz zum einzigen und unbehinderten Ordnungsfaktor in Euro-Atlantik zu machen. Ob man ihn nun als Vorbild oder Schreckbild der neuen NATO-Strategie bewertet – der Luftkrieg der Allianz gegen Serbien und später die eigenmächtige, die UN-Beschlüsse weitgehend ignorierende Handhabung der Verwaltung des Kosovo zeigen, daß die NATO und ihre Führungsmacht USA den Primat in Europa beanspruchen. Der Krieg gegen Serbien wurde nicht zuletzt aus dem Grunde begonnen, den Primat unübersehbar durchzusetzen.

Die Luftangriffe der NATO auf Serbien konnten schließlich nur mit Hilfe Rußlands und unter Vermittlung Finnlands mit einem Abkommen eingestellt werden, das den serbischen Rückzug aus dem Kosovo und die Rückkehr der Geflüchteten und Vertriebenen vorsah. Wie der stellvertretende amerikanische Außenminister Strobe Talbott sagte, hätte die Allianz einen längeren Krieg nicht durchgehalten. Der interne Widerstand war zu groß, die Zerreißprobe zu ausgeprägt. Selbstbewußtsein und Mitspracheanspruch der Europäer wurden durch das Vorgehen der NATO-Führung derart gestreßt, daß sie auf dem EU-Gipfel in Köln ihre Emanzipation aus der amerikanischen Hegemonie weiter voranzutreiben suchten. Der Luftkrieg hatte gezeigt, daß die relevanten politischen Entscheidungen in Washington gefällt und in Brüssel vom NATO-Hauptquartier verkündet wurden. Das eigentlich zuständige Gremium der Allianz, das Alliierte Oberkommando der Luftstreitkräfte in Ramstein, wurde überhaupt nicht befaßt. Auch der NATO-Rat wurde nicht konsultiert, nicht einmal die Außenminister. Die politisch sensitive Zielauswahl wurde erst zwischen London und Washington und dann unter Beteiligung Frankreichs abgesprochen, der Rest der Allianz blieb außen vor.

Diese Prozedur wirft die Frage auf, wie die Entscheidungsprozesse in der NATO realiter verlaufen und ob sie in irgendeiner Form einer irgendwie gearteten demokratischen Kontrolle unterworfen sind. Eine Allianz von Demokratien ist nicht schon allein deswegen automatisch auch eine demokratische Allianz. Hatte schon der Zusammenschluß der westeuropäischen Demokratien zur Europäischen Union eine ausgeprägte Entdemokratisierung mit sich gebracht, so muß man befürchten, daß gerade auch die NATO vornehmlich der Effizienz und nicht der demokratischen Kontrolle ihrer Macht verpflichtet ist. Hat in der Europäischen Union inzwischen ein Korrekturprozeß eingesetzt, maßgeblich vorange-

bracht durch das Europa-Parlament, so ist hinsichtlich des Bündnisses nicht einmal ein Ansatz zu verzeichnen. Die Durchführung des Luftkriegs gegen Serbien zeigt eine Allianz mit ausgeprägter hegemonial-hierarchischer Struktur, die sich nicht nur auf die militärischen, sondern vor allem auch auf die politischen Entscheidungen erstreckt.

4.3 Eine politische Organisation fehlt

Das Demokratiedefizit des Bündnisses wiegt um so schwerer, als die Militärallianz das einzige institutionalisierte Bindeglied zwischen den USA (und Kanada) und Westeuropa ist. Der hohe Grad politischer und wirtschaftlicher Interdependenz in der Gemeinschaft hätte längst eine umfassendere, vor allem die Politik betreffende Organisation gerechtfertigt. Sie allein wäre das geeignete Forum, das die Politik der Gemeinschaft im euro-atlantischen Bereich wie in der Welt allgemein besprechen und exekutieren könnte.

Bundeskanzler Kohl und Außenminister Kinkel hatten anfangs der neunziger Jahre nicht umsonst den Gedanken an eine neue „Transatlantische Agenda“ ins Spiel gebracht, an eine neue Ordnung der Atlantischen Gemeinschaft, die nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die politische Gleichberechtigung Europas reflektieren und zur neuen, dauerhaften Basis der Zusammenarbeit erheben würde. Drei Jahre später, 1995, wurde das Thema europaweit diskutiert. Auf der Wehrkundetagung in München sprachen sich nicht nur der deutsche, sondern auch der französische und der britische Verteidigungsminister für einen „neuen, zweiten transatlantischen Trakt“ aus, der neben den militärischen Beziehungen auch die wirtschaftlichen institutionalisieren und dafür die weltpolitische Aufgabe der Gemeinschaft ins Auge fassen und beschreiben sollte.⁵¹ Der britische Verteidigungsminister Malcolm Rifkind unterstützte Verteidigungsminister Rühle in der Auffassung, daß die Verteidigung allein keine ausreichend große Basis für das transatlantische Gebäude abgeben könnte. Beiden Vorstößen war kein Erfolg beschieden. Was im Dezember 1995 in Madrid als „Neue Transatlantische Agenda“ verabschiedet wurde, verbessert lediglich die Zusammenarbeit wirtschaftlicher Akteure über den Atlantik. Das ist nicht unwichtig, aber ordnungspolitisch unbedeutend.

Die Neuordnung der Atlantischen Gemeinschaft hat sich deswegen nicht erledigt. Gerade weil die Fortdauer der Gemeinschaft ebenso unentbehrlich wie dringlich ist, müßte sie ihre Organisationsform den jetzt schon erkennbaren Bedingungen der Zukunft anpassen. Jedermann spricht von den neuen Bedrohungen, die sich als Bürgerkriege, als Terrorismus, aber auch als wirtschaftliche Herausforderung und Konkurrenz präsentieren. In der außereuropäischen Welt vollzieht sich die Dritte Entkolonialisierung, die sich gegen die Dominanz westlicher Wert- und Ordnungsvorstellungen richtet und ihnen die eigene Tradition, die politische Kultur, sogar die Religion entgegenhält. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat auch und gerade im euro-atlantischen Bereich den Begriff der Sicherheit verändert, weggeführt von der Verteidigungsnotwendigkeit und aufgefüllt durch die Notwendigkeit, gesellschaftliche Stabilität, Demokratisierung und wirtschaftliche Wohlfahrt zu erzeugen. Wenn

51 Western Europe Proposes New Trans-Atlantic Pact, in: International Herald Tribune, 7. Februar 1995.

die Atlantische Gemeinschaft nicht zerfallen,⁵² sondern sich als Akteur betätigen will, braucht sie eine politische Organisation. Sie könnte sich damit auch von den unnötigen Problemen befreien, die ihr dadurch entstehen, daß ihr als Instrumentarium für die atlantische Politik nur eine klassische Militärallianz zur Verfügung steht.

Als Vorstufe könnten die Europäer ihren Aufmerksamkeitsakzent von der Verteidigung auf die Politik verschieben. Es ist angesichts der anhaltend langen Ausprägung der amerikanischen Hegemonie in der NATO verständlich, daß deren europäische Mitglieder ihren Beitrag zu den gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen höher bewertet wissen wollen. Seit der NATO-Reform ist diese Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität gewährleistet, wohl aber auch auf absehbare Zeit an ihre Grenze gelangt. Es ist unwahrscheinlich, daß die Vormacht USA, auf deren überragende Rüstung und Logistik die europäischen Mitglieder der NATO angewiesen bleiben werden, mit ihnen den Führungsanspruch teilt. Wollten sie mit den USA gleichziehen, würden nicht einmal 100 Mrd. USD reichen.⁵³ Es ist also weise, darauf zu verzichten und den Ruf nach einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESDI) etwas leiser zu stimmen. Die Europäische Union hatte im Juni 1999, unter dem Eindruck des NATO-Krieges gegen Serbien beschlossen, bis Ende 2000 die WEU in die EU einzugliedern und damit der Union den verteidigungspolitischen Arm zu beschaffen, der ihr in Maastricht und seitdem versagt geblieben war. Auch soll die rüstungstechnologische Lücke geschlossen werden, die sich während dieses Krieges schmerzlich gezeigt und auf der NATO-Verteidigungsministerkonferenz im September 1999 in Toronto ausgiebig erörtert worden war. Wenn der europäische Verteidigungsaufwand mehr als halb so groß ist wie der amerikanische, die damit finanzierte Leistung aber nur zehn Prozent der amerikanischen erreicht, hat Europa ein großes Effizienzproblem. Es kann nicht durch mehr Geld, sondern nur durch entschlossene Modernisierung und arbeitsteilig integrierte Produktion gelöst werden. Damit würde sich die Abhängigkeit von den USA verringern und würde dem Anspruch auf Gleichberechtigung eine sachliche Basis verliehen werden.

Andererseits wäre es aber verfehlt, die Identität Europas in der Außen- und Sicherheitspolitik nur im Rüstungssektor suchen und finden zu wollen. Europa muß technologisch mit den USA aufschließen, muß aber keineswegs militärisch mit ihnen gleichziehen. Statt dessen sollte Europa die Ergänzung einbringen, die im Bündnis so schmerzlich fehlt: die rechtzeitige politische und wirtschaftliche Vorbeugung. Prävention ist das Kennwort der Zukunft. Nur sie kann den Westen aus dem Dilemma befreien, immer nur zwischen der Niederlage oder militärischer Intervention wählen zu können. Wenn die europäischen Alliierten ihre Identität und ihren Mitbestimmungsanspruch darauf gründen würden, daß sie die „Kultur der Vorbeugung“ erfolgreich entwickeln, werden sie dem Westen mehr gedient haben, als mit der zusätzlichen Produktion von Waffen. Mit ihnen kann kein Konflikt gelöst, kein Friede geschaffen werden.

52 Umfassend dazu die Beiträge in: Monika Medick-Krakau (Hg.), Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden (Nomos), 1999.

53 Sean Kay, The New NATO and the Enlargement Process, in: European Security, Jg. 6, Nr. 4, 1997, S. 6.

Vorbeugung ist eine sicherheitspolitische, also eine politische Strategie. Sie formuliert politische Ziele, setzt politische und wirtschaftliche Mittel rechtzeitig ein, um sie – gewaltlos – zu erreichen. Die Notwendigkeit dieser Strategie verweist erneut darauf, daß die Atlantische Gemeinschaft politische Gremien braucht, die von ihrer Zusammensetzung und ihrem Funktionsverständnis her nicht von vornherein in den Kategorien militärischer Gewalt denken. Das übliche Gegenargument, die Atlantische Gemeinschaft sei mit Organisationen überfrachtet, sollte endlich vom Tisch genommen werden. Es dient nur dazu, die Atlantische Gemeinschaft vor der notwendigen Reform zu bewahren, den Führungsanspruch des Militärs und den Hegemonialanspruch der USA ungeschmälert zu erhalten. Beide liegen nicht im langfristigen Interesse der Atlantischen Gemeinschaft. Wenn sie keine symmetrische Figur bekommt, in der die Politik von den demokratisch kontrollierten Regierungen gemacht wird, wird sie den Konsens der Mitglieder verlieren und die außenpolitischen Anforderungen des 21. Jahrhunderts verfehlen.

5. Unterentwickelt: Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

Es ist nicht die Aufgabe des Westens, die Machtfigur zu bestimmen, die auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion errichtet werden soll. Er hat aber allerhöchstes Interesse daran, daß sie den Ordnungsprinzipien entspricht, auf denen die Europäische Union und die Atlantische Gemeinschaft beruhen. Deswegen muß hier ein Blick, wenn auch nur ein sehr kurzer, auf diesen Systemteil geworfen werden. Schließlich hat die Sowjetunion den Ost-West-Konflikt ausgelöst und vierzig Jahre lang intensiv geführt. Um so mehr muß der Westen darauf hinarbeiten, daß die wirtschaftlichen und politischen Strukturen der Nachfolger die Wiederholung ausschließen. Die Demokratie muß als Herrschaftssystem verfestigt und stabilisiert bzw. eingeführt werden. Der Lebensstandard muß soweit angehoben werden, daß die gegenwärtig vorherrschende Asymmetrie der gesellschaftlichen Potentiale abgebaut wird. Schließlich bedarf auch die GUS einer Organisationsform, die im Binnenverhältnis politische Stabilität dadurch erzeugt, daß sie die kleinen Mitglieder verlässlich vor dem großen schützt.

Diese drei Strukturen sind nicht leicht und vor allem nicht von außen einzurichten. Sie dürfen aber als handlungsanleitendes Ziel des Westens nicht aus dem Auge verloren werden. Nur wenn alle Mitglieder der GUS demokratisiert, einigermaßen wohlhabend und in einer Organisation zusammengeschlossen sein werden, ist die Renaissance der Gewalt im Außenverhältnis verlässlich ausgeschlossen. Gerade wer an der möglichen Gefährdung der osteuropäischen Staaten und der kleineren Nachfolger der Sowjetunion interessiert ist, muß die Erzeugung solcher Strukturen in der GUS zur obersten Richtschnur seines Handelns werden lassen. Werden diese Ziele erreicht, herrscht im euro-atlantischen Bereich jene Sicherheit, die die Herstellung von Verteidigungsfähigkeit (über das Normalmaß hinaus) hinfällig macht. Werden diese Ziele verfehlt, könnten gewaltsame Konflikte wiederkehren.

Der wichtigste Prozeß ist auch hier der der Demokratisierung. Gerade die Russische Föderation hat dabei schon beträchtliche Fortschritte erzielt. Die Macht ist nicht mehr in Moskau zentralisiert, sondern in die Regionen ausgewandert. Föderalisierung ist bereits ein

Faktum.⁵⁴ Die Demokratisierung der Föderation hat größere Fortschritte gemacht als die der Regionen. Der Prozeß wird ohnehin, wie in Westeuropa zuvor auch, Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Er kann nur von den Bürgern der Russischen Föderation selbst vorangetrieben werden. Der Beitrag des Westens besteht darin, ihn nicht zu stören und, wenn irgend möglich, ihn zu fördern.

5.1 Der Westen muß helfen

Dafür stehen ihm direkte und indirekte, mittelbar und unmittelbar wirkende Strategien zur Verfügung.⁵⁵ Zu den indirekten Strategien zählt die bereits erwähnte Gestaltung der internationalen Umwelt Rußlands; auch aus diesem Grunde empfiehlt sich, die NATO-Osterweiterung zu verlangsamen und Rußlands Kooperation auf dem Balkan sicherzustellen. Direkt und unmittelbar wirkt die Strategie der Konditionalität, die die Europäische Union sehr erfolgreich bei den osteuropäischen Staaten eingesetzt hat. Sie knüpft die Gewähr politisch-ökonomischer Vorteile an die Anhebung des demokratischen Niveaus. Indirekt wirkt die richtige Platzierung der Auslandsinvestitionen und eine gezielte Vergabe der Auslandshilfe, die die Gesellschaften stärkt und nicht die Politischen Systeme.⁵⁶

Dem Westen steht eine große Palette von Strategien zur Verfügung, mit denen er den Demokratisierungsprozeß in Rußland und in den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion fördern kann. Die Erfolgsaussichten sind dabei in der Russischen Föderation und in der Ukraine am größten; dort sind sie auch am wichtigsten.

Die Europäische Union, darin vor allem die Bundesrepublik, und die USA, haben es an materialer Demokratisierungshilfe nicht fehlen lassen; doch ist ihr Volumen, wie erwähnt, erheblich geschrumpft. Gerade wenn man die Demokratisierung als die wichtigste Sicherheitsstrategie begreift, stand der dafür geleistete Aufwand immer schon in einem drastischen Mißverhältnis zu den finanziellen Aufwendungen, die die NATO-Staaten ihrer Verteidigungsrüstung zufließen ließen. Eine Umverteilung der Mittel ist fällig.

Sehr viel schwieriger wird es sein, die gesellschaftlichen Potentiale der früheren Sowjetunion auch nur einigermaßen auf ein Niveau zu bringen, das in Westeuropa und in den USA bereits erreicht worden ist. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf Portugals, einem der sogenannten ärmsten Länder der Europäischen Union, lag 1995 mit rund 9000 USD mehr als dreimal so hoch wie das in der Russischen Föderation. Die Ukraine wird von Portugal um mehr als das Zehnfache übertroffen. Die Russische Föderation besitzt zwar noch immer das größte Territorium der Welt. Ihr gesellschaftliches Potential aber ist mit 160 Millionen

54 Klaus von Beyme, Sozialer Wandel und politische Krise in Rußland, in: Osteuropa, Jg. 48, Nr. 6, 1998, S. 543ff., S. 563. Stephan De Spiegeleire, Gulliver's Fäden: Die russischen Regionen und die Außen- und Sicherheitspolitik der Russischen Föderation, in: Hans-Joachim Spanger (Hg.), Rußland und der Westen. Von der „strategischen Partnerschaft“ zur „Strategie der Partnerschaft“, Frankfurt/M. (Campus), 1998.

55 Ernst-Otto Czempel, Die Intervention. Politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 35, Nr. 3, 1994, S. 402-422.

56 Dazu ausführlich Czempel, a.a.O. (Anm. 33), S. 136ff.

Bürgern sowohl der Zahl wie vor allem dem Wohlstand nach Westeuropa hoffnungslos unterlegen.

Diese Tatsache mag zunächst einmal diejenigen beruhigen, die Rußland vor allem als Erbe der Supermacht Sowjetunion ansehen – die sie, wie wir heute wissen, nur auf dem Rüstungssektor war. Diese Tatsache verdeutlicht aber vor allem die Größe der entwicklungspolitischen Aufgabe, die der Westen nicht aus den Augen verlieren darf. Die Erweiterung der Europäischen Union und der NATO hat Osteuropa derart in den Vordergrund der Aufmerksamkeit geschoben, daß der ordnungspolitische Elan in Warschau haltmacht. Er muß sich aber bis Wladiwostok erstrecken, soll das euro-atlantische System neu geordnet werden. Er muß sich auch auf die Politik der amerikanischen und europäischen Ölkonzerne richten, die bei der Erschließung der Ölvorkommen im Kaspischen Meer und bei der Streckenführung der Pipelines sich von sehr engen Interessen leiten lassen. Ob der von der Europäischen Union 1994 entworfene und 1997 in Kraft getretene „Vertrag der Energiecharta“ ausreicht, um wenigstens gewisse Spielregeln allgemein verbindlich zu machen,⁵⁷ sollte aufmerksam beobachtet werden. Das Interesse am Gewinn nimmt, wie das an der Macht, nicht von selbst Rücksicht auf die Sicherheitsinteressen der Gesellschaft.

Schließlich muß der Westen auch entscheiden, ob er die GUS, also die Internationale Organisation der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, fördern oder bremsen will. Um sie ist es ohnehin nicht gut bestellt. Am ehesten dürfte noch die wirtschaftliche Zusammenarbeit überleben, zu der inzwischen auch Teilintegrationen wie der „Gemeinsame Wirtschaftsraum“ oder die „Gemeinschaft integrierter Staaten“, zu der sich Weißrußland, Kasachstan, Kirgistan und Rußland 1996 verbunden hatten, getreten sind.

Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten würde es sich anbieten, den Zusammenhalt der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zu fördern, freilich unter der zuvor schon genannten Bedingung des Schutzes der kleineren Mitglieder vor den großen. Tritt zu der schon deutlich ausgeprägten Föderalisierung Rußlands noch dessen Demokratisierung, so wäre die dann entstehende Machtfigur durchaus vergleichbar mit der, die die in der Entwicklung begriffene Europäische Union eines fernen Tages aufweisen könnte. Die Prozesse laufen auf beiden Seiten umgekehrt, aber in der gleichen Richtung. In Westeuropa müssen kleine Einheiten zu funktionaler Zusammenarbeit bewogen, in Rußland muß ein leistungsunfähiger Großstaat in kleinere Einheiten und deren funktionale Zusammenarbeit zerlegt werden. Daß es ebenfalls Jahrzehnte dauern wird, bis sich die Organisationsstrukturen der um Osteuropa erweiterten EU und die der GUS einander ähneln, sollte niemanden schrecken. Hat der Ost-West-Konflikt praktisch 45 Jahre in Anspruch genommen, so müßte der Neuordnung des euro-atlantischen Raums der gleiche Zeitraum zugestanden werden. Sie bestünde dann aus der Europäischen Union (der alle osteuropäischen Staaten angehören werden), die zusammen mit Nordamerika die Atlantische Gemeinschaft bildet, und der GUS. Sie könnte mit der Europäischen Union in einer Freihandelszone verbunden sein, wie sie der Europäischen Kommission vorschwebt; sie würde mit der EU wie mit Nordamerika kooperative Beziehungen unterhalten.

57 Friedemann Müller, Statt Ordnungsmächten Macht der Ordnung, in: F.A.Z., 21. August 1997, S. 9.

6. Vernachlässigt: Das euro-atlantische Gesamtsystem

Die Voraussetzungen für die Stabilität dieser Kooperation müßten, bis auf eine, in den Teilsystemen geschaffen werden, deren Herrschaftssysteme demokratisch zu strukturieren und deren gesellschaftliche Potentiale einigermaßen zu symmetrieren sein werden. Nur das dritte Element dieser Teilsysteme, die Internationale Organisation, die die Systemanarchie beseitigt, müßte im euro-atlantischen Gesamtsystem eigens errichtet werden. Das ist relativ einfach, weil es die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ schon gibt. Sie wurde 1990 mit der „Charta von Paris für ein neues Europa“ aus der seit 1975 so erfolgreichen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit⁵⁸ fortentwickelt und in Wien installiert. Ursprünglich zusammen mit der NATO, der Europäischen Union, der WEU und dem Europarat als gleichberechtigtes Instrument für die Neuordnung Europas aufgeführt, wurde sie alsbald in den Hintergrund geschoben und nur noch mit kleineren Detailaufgaben im Bereich der Friedenssicherung bedacht.

Zu dieser Fehlentwicklung haben nicht nur westliche Machtinteressen beigetragen, die durch russische Versuche, die OSZE für die Moskauer Politik zu instrumentalisieren, noch bestärkt wurden. Maßgebend ist die verbreitete Unkenntnis über das Leistungsvermögen einer Internationalen Organisation gewesen. Die OSZE wird, ähnlich wie die Vereinten Nationen, entweder als Regionalregierung mißverstanden und überfordert oder wegen des Fehlens jeglicher Gewaltmittel und der Kompetenz, sie einzusetzen, unterschätzt.

Dabei liegt das Leistungsvermögen einer Internationalen Organisation ganz woanders: Sie kann die zweite große Gewaltursache, die Anarchie des internationalen Systems dadurch reduzieren, daß sie die Mitgliedstaaten aus ihrer Isolierung herauslöst, ihre Kooperation institutionalisiert und auf diese Weise wechselseitige Information und kollektives Vertrauen schafft. Sie könnte in dieser Funktion – um eine Metapher des früheren amerikanischen Senators Arthur Vandenberg aufzugreifen – mit einem „Rathaus“ verglichen werden.⁵⁹ Indem die Parteien dort gemeinsam über ihr Zusammenleben beraten, lösen sie zwar nicht alle Probleme, schaffen aber wechselseitig Gewißheit darüber, daß sie bei der Konfliktbearbeitung ihre Existenz nicht in Frage stellen, also keine Gewalt anwenden werden. Die Internationale Organisation ist nichts weiter als eine dauerhafte Maßnahme der Vertrauensbildung über den Gewaltverzicht. Da sie damit die zweite große Gewaltursache – in den Augen des Realismus sogar die größte und einzige – aus der Welt schafft, kann diese Leistung gar nicht hoch genug veranschlagt werden.

6.1 Die OSZE kann das Sicherheitsdilemma abbauen

Zunächst einmal müßte sie verstanden werden. Die OSZE sollte weder Moskau als trojanisches Pferd, noch dem Westen als Interventionsinstrument in der GUS, noch beiden zu-

58 Zur KSZE siehe die Habilschrift von Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt/M. u.a. (Campus), 1998.

59 Einzelheiten dazu bei Manfred Knapp, *Die Vereinten Nationen und das Problem des friedlichen Wandels*, in: Gert Krell/Harald Müller (Hg.), *Friede und Konflikt in den internationalen Beziehungen*, Frankfurt/M. (Campus), 1993, S. 268.

sammen als Hilfssheriff für solche Aufgaben dienen, die keine Seite der anderen überlassen will. Sie sollte aktiviert werden, damit im euro-atlantischen Raum die jedem internationalen System innewohnende Anarchie reduziert wird. Daß – und wie – sie wirkt, wurde bei der Erörterung der Osterweiterung der NATO und der russischen Reaktion darauf bereits gezeigt. Was die Union in Westeuropa, die NATO (intensiv, aber sehr eingeschränkt) in der Atlantischen Gemeinschaft erzeugten, was die GUS auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion eines Tages erzeugen sollte: die stabile wechselseitige Erwartung des Gewaltverzichts, kann für den euro-atlantischen Raum insgesamt durch die OSZE erzielt werden. Sie läßt seinen Charakter als internationales System unberührt, verändert aber dessen Binnenordnung. Weil die Systemanarchie reduziert worden ist, tritt kein Sicherheitsdilemma mehr auf. Die umfassende Sicherheit der Staaten ist gewährleistet. Das internationale System verändert seine Qualität; ein neuer Kontext der Außenpolitik ist entstanden.

Die OSZE wird deswegen nicht zur Regierung des euro-atlantischen Raumes. In Wien soll nur beraten werden; die Entscheidungen bleiben den Staaten und den Teilsystemen überlassen. Aber sie werden dabei natürlich von der Pflicht zur Kooperation beeinflusst. Ihre Handlungsfreiheit wird in diesem Maße eingeschränkt. Eine Ahnung davon durchweht die westlichen Hauptstädte, deren Außenpolitiker nichts so sehr schätzen wie die Fülle der Macht, die ihnen im internationalen System noch zuzustehen scheint.

Im euro-atlantischen System ist dieser Schein schon verschwunden. Demokratisierung, Interdependenzen, Kommunikation haben diesen Raum so schrumpfen lassen, daß er nicht mehr als Staatenwelt, sondern nur noch als Gesellschaftswelt begriffen werden kann. Sie ist zwar noch immer staatlich partikularisiert, weist aber soviel wechselseitige Abhängigkeit auf, daß die Konsequenzen außenpolitischen Handelns auch von der eigenen Gesellschaft erlitten werden. Zwar trifft das schöne Wort Richard von Weizsäckers von der „Weltinnenpolitik“ im euro-atlantischen Raum noch nicht zu. Er bleibt, solange die Staaten bestehen, ein internationales System. In der Atlantischen Gemeinschaft ist die gesellschaftlich-wirtschaftliche Interdependenz so groß geworden, daß sie schon bestimmte Strukturqualitäten eines Binnenraums aufweist. Die Gewaltanwendung untereinander ist, wie in der Europäischen Union, undenkbar geworden.

Das in diesen beiden Produkten der Praxis enthaltene Lehrstück, daß die Kooperation nicht nur die beste, sondern auch eine mögliche Strategie für das euro-atlantische System enthält, ist bisher außerhalb der Atlantischen Gemeinschaft nicht angewandt, vor allem gegenüber Rußland nicht praktiziert worden. Der Westen scheut davor zurück, die Zusammenarbeit auch mit der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, vor allem mit Rußland, zu institutionalisieren und auf diese Weise höchst modern „eigene Macht in fremde Pflichten zu verwandeln“. Das ist ja die „Formel der zwischenstaatlichen Organisation“.⁶⁰ Warum soll sie, die in Westeuropa und in der Atlantischen Gemeinschaft so wirksam und erfolgreich gewesen ist, nicht auch im euro-atlantischen Bereich angewandt werden? Die Machteinbuße, die die Außenpolitiker durch den Verzicht auf den Einsatz und die Androhung der Gewalt erlei-

60 Alfred H. Fried, Handbuch der Friedensbewegung, Teil I, Berlin u. Leipzig 1913, S. 111.

den, würde durch den Zugewinn ihrer Gesellschaften an Sicherheit und Wohlfahrt mehr als kompensiert.

6.2 Der Multilateralismus verändert den Kontext

Von diesem archimedischen Punkt aus zeigen sich die Umrisse einer modernen, den Bedingungen der Gesellschaftswelt angepaßten Außenpolitik. Sie müßte auch im euro-atlantischen Gesamtsystem sehr viel mehr Wert auf die Institutionalisierung multilateraler Kooperation setzen, wie sie die OSZE ermöglicht. Der NATO geschähe dadurch kein Abbruch. Sie ist als Stabilitätsfaktor und Rückversicherung unentbehrlich, auch als Versicherung gegen den „worst case“, solange er nicht ausgeschlossen werden kann. Nur den ordnungspolitischen Anspruch, der ihr seit dem Herbst 1994 zugeschanzt wurde, verlöre sie.

Die Aktivierung der OSZE hätte über die Reduzierung der wichtigsten Gewaltursache hinaus auch noch kleinere, aber leichter sichtbare Folgen. Die multilaterale Zusammenarbeit zwischen den Staaten des euro-atlantischen Raumes verändert den Kontext jeder einzelstaatlichen Entscheidung. Wäre der Kosovo-Konflikt in der OSZE verhandelt worden (die dazu die Suspendierung der jugoslawischen Mitgliedschaft hätte beenden müssen), hätten sich Serben und Kosovaren sehr viel schwerer getan, als im traditionellen Tête-à-tête mit westlichen Diplomaten. Wenn die GUS und die NATO-Staaten in Wien tagtäglich miteinander umgingen, entstünde ein Vertrauensverhältnis, dessen verhaltenspolitischer Wert unvergleichlich größer wäre als der der Grundakte. Rußland könnte sich durch den ständigen und multilateralen Umgang mit den Politikern der NATO-Staaten ganz anders über deren Intentionen vergewissern, als in dem Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rat mit seiner Troika und deren periodisch-selektiven Begegnungen. In der OSZE ließe sich jener westlich-russische Kontext der Kooperation erzeugen, in dem die NATO-Osterweiterung auch in russischen Augen den Stellenwert erhielte, den sie in denen des Westens ehrlich hat.

Die institutionalisierte Kooperation erzeugt die Übersichtlichkeit, die ein modernes internationales System so nahe an die Zustände der Innenpolitik heranrückt. Auch der Westen könnte bei intensiver Interaktion mit den Staaten der GUS ganz andere Aufschlüsse über deren innenpolitische Entwicklungen gewinnen, als im bilateralen Verkehr der Diplomaten.

Entscheidend bleibt: Die OSZE ist die beste und unter den modernen Bedingungen einzige Möglichkeit, mit der Systemanarchie eine der beiden großen Gewaltursachen zu beseitigen. Zusammen mit der Demokratisierung könnte sie das euro-atlantische System so verändern, daß es eine neue Ordnung erhält und die Wiederkehr der alten, von Militärallianzen, Machtgleichgewichten und Gewaltpotentialen gekennzeichneten Welt des europäischen Staatensystems gestoppt wird. Niemand hindert die Europäische Union, sich dieser Modernisierung des außenpolitischen Denkens anzunehmen und darin ihre politische Identität zu etablieren. Niemand hindert die Bundesrepublik daran, diesen Innovationsprozeß innerhalb der GASP anzustoßen.

7. Schlußfolgerungen

Ausgerechnet im letzten Jahr des 19. Jahrhunderts hat sich in der Außenpolitik der Atlantischen Gemeinschaft die restaurative Tendenz operativ durchgesetzt, die seit der Osterweiterung der NATO, 1994, zu erkennen war. Der Bruch des geltenden Völkerrechts durch einen bewaffneten Angriff auf ein Land, das ihn nicht durch eigene Aggression provoziert hatte, hat auf die NATO ein Licht geworfen, das ihre jahrzehntelangen Verdienste um Friedenswahrung, Entspannung und Sicherheit in einen tiefen Schatten stellt. Die Umgehung der Vereinten Nationen, die Selbstmandatierung der westlichen Allianz wurde mit der humanitären Katastrophe im Kosovo als Ausnahme begründet. Da sich das Konzept dafür sowohl in der Neuen NATO-Strategie wie ansatzweise in der NATO-Diskussion seit der Mitte der neunziger Jahre finden läßt, kann dieser Hinweis auf die Exzeptionalität der Lage nicht beruhigen. Vielmehr muß die Entwicklung gedeutet werden als die Renaissance eines politischen Denkens, das sich in den Kategorien des 19. Jahrhunderts bewegt und im Einsatz militärischer Gewalt nicht nur das letzte, sondern auch das richtige Mittel für die Bewältigung von Krisen und Konflikten sieht. Alle gegenläufigen empirischen Erfahrungen, die die USA in Vietnam, die Sowjetunion in Afghanistan, die UN in Somalia gemacht hatten, sind verdrängt, beziehungsweise unbearbeitet zu den Akten der Geschichte gelegt worden. Um so dringlicher ist es, zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Modernisierung dieses Denkens zu betreiben, die Konzepte und Strategien an die vorfindbare und nachweisbare Realität anzupassen und aus der Einsicht in die eigentlichen Gewaltursachen diejenigen Schlußfolgerungen zu ziehen, die unter den modernen Bedingungen als erfolgversprechend gelten können.

Sie sind der Politik nicht unbekannt. Die Gewaltursachen liegen in den diktatorialen Herrschaftssystemen, die die politischen Bürger- und Menschenrechte versagen und deswegen Bürgerkriege hervorrufen. Sie liegen im Terrorismus, der auf ungelöste nationale oder internationale Konflikte reagiert. Sie liegen in der ungleichen Verteilung von Entwicklungschancen, die nicht nur zu Armutswanderungen, sondern auch zu neuen Konfliktformationen führt. Ihnen allen ist mit der Anwendung militärischer Gewalt nicht beizukommen. Die These, die sich sogar in den Petersberger Beschlüssen der WEU findet, daß man mit Waffen Frieden schaffen könnte, muß vom Tisch, weil sie nachweisbar falsch ist. Waffengewalt kann militärisch betriebene Expansion eines Staates verhindern oder wieder rückgängig machen. In einen Bürgerkrieg erfolgreich eingreifen, kann sie - wie die Vertreibung der Kosovaren während der Bombardierung Serbiens zum Überdruß zeigt - nicht. Es ist daher zwecklos, und deswegen um so teurer, sich auf diese Strategie zu verlassen. Remedur ist angesagt.

Wenn die hauptsächliche Ursache der Gewalt in der Unsicherheit des internationalen Systems steckt, muß sie angegangen, bearbeitet und reduziert werden. Das kann nur die Zusammenarbeit in der internationalen Organisation. Daher muß die OSZE aus der Versenkung hervorgeholt werden, in die sie seit 1990 versank und die die NATO mit ihrem Militäreinsatz gegen Serbien vollends zuschütten wollte. Dieser Angriff hat weltweit die Ängste und Befürchtungen gestärkt, die das Sicherheitsdilemma ausmachen und es ist nachweislich eine der größten Gewaltursachen in der Geschichte. Um so wichtiger ist es, diese Strategie endgültig zu beenden, die Osterweiterung der NATO stillzustellen und Ruß-

land und der Ukraine die institutionalisierte Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE anzubieten, die allein imstande ist, die Sorgen dieser beiden Staaten vor der militärischen Übermacht der NATO abzubauen.

Statt dessen sollte der strategische Akzent wieder dorthin verlagert werden, wo er nach 1990 richtig gesetzt worden war: auf die Hilfe zur Demokratisierung. Die zweite große Gewaltursache – im Zweifelsfall die größte – liegt in diktatorischen Herrschaftssystemen. Der Ost-West-Konflikt bildete einen einzigartigen Beleg dafür: er wurde durch die kommunistischen Diktaturen ausgelöst und geschürt; er brach in dem Moment zusammen, in dem diese Systeme gestürzt und durch demokratische Herrschaften ersetzt wurden. Folglich gibt es keine wichtigere außenpolitische Strategie als dazu beizutragen, daß die Herrschaftssysteme in Osteuropa und, vor allem, auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion möglichst rasch demokratisiert und mit einer liberalen Marktwirtschaft ausgestattet werden. Der Westen hatte hier nach 1990 richtig angesetzt, mit der Osterweiterung der NATO aber 1994 eine Wende vollzogen, die die Demokratisierungsstrategien weitgehend verkümmern ließ. Diese Wende muß rückgängig gemacht, den Demokratisierungsstrategien die Priorität verliehen werden, die eine rationale Analyse der Gewaltursachen ihnen verbindlich zuweist. Die Gesellschaften des Westens sollten sich durch die von der NATO als Lobby ausgehende Propaganda nicht dazu verleiten lassen, die Rüstungsausgaben wieder anzuheben. Der richtige Aufwand muß vielmehr in die Demokratisierungspolitik fließen. Sie besteht nicht, oder nur zum kleinsten Teil, aus Kapitalhilfe. Sie besteht zum größten Teil aus Politikhilfe und aus der richtigen Gestaltung der politischen Beziehungen, so daß sie einen Demokratisierungsschub auslösen beziehungsweise befördern. Die wechselseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die durch die Kommunikationsmittel bewirkte politische Nähe enthalten so viele Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten. Sie müssen nur ausgenutzt und nicht vernachlässigt werden.

Diese, in der die euro-atlantische Region beherrschenden Interdependenz steckenden Einmischungs- und Steuerungsmöglichkeiten können auch für die Strategie der Gewaltvorbeugung eingesetzt werden. Der UN-Sicherheitsrat hatte 1992 sehr richtig die Entwicklung von Strategien der Vorbeugung zum obersten Ziel erhoben, es dann aber nicht weiter verfolgt. Dabei bietet die Vorbeugung den Ausweg aus dem Dilemma, nach dem Ausbruch von Gewalt ihr entweder nachgeben oder Gewalt entgegensetzen zu müssen. Die Vorbeugung beseitigt auch die völkerrechtlichen Einwände gegen die gewaltsame Verletzung von Souveränität. Vorbeugung ist prinzipiell gewaltlos. Sie nützt politisch und wirtschaftlich die wechselseitigen Abhängigkeiten aus. Indem sie konfliktbedrohten Gesellschaften die Perspektive wirtschaftlicher Entwicklung eröffnet, macht sie es ihnen leichter, der wirtschaftlichen Kooperation den Vorzug zu geben gegenüber der ethnischen Konfrontation. Darin liegt kein Allheilmittel. Aber da alle Bürgerkriege der Gegenwart in Ländern stattfinden, die von übergroßer Armut gekennzeichnet sind, ist ihre Korrelation mit der Gewalt mit Händen zu greifen. Das Kosovo zählt zu den ärmsten Gebieten Europas.

Deswegen ist die von der Europäischen Union entwickelte Absicht eines Stabilitätspakts für den südlichen Balkan eine ebenso moderne wie richtige Strategie. Hätte man sie vor zwanzig Jahren, nach dem Tode Titos, oder wenigstens vor zehn Jahren, als Belgrad die Autonomie für das Kosovo aufhob, massiv eingesetzt, hätte sich der Konflikt entschärfen und die humanitäre Katastrophe wirklich vermeiden lassen.

Die richtige Schlußfolgerung muß also lauten: wirtschaftliche und politische Vorbeugung ist die richtige Antwort auf die Gewaltursachen der Gegenwart. Prävention muß zum Kennwort der Außenpolitik des 21. Jahrhunderts werden. Zusammen mit der Demokratisierung der Herrschaftssysteme ist sie in der Lage, Friedenszonen zu errichten. Westeuropa ist der beste Beweis dafür. Eine kluge, vorausschauende, wirtschaftliche und politische Maßnahmen einsetzende Strategie hat nach 1945 dazu geführt, daß aus jahrhundertealten Kriegsgegnern wirtschaftliche und politische Partner geworden sind. Sie ist der anschauliche Beweis für die Wirksamkeit von Demokratisierung und Vorbeugung. Die Europäische Union mit ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik könnte diese beiden Strategien zu ihrem bevorzugten Arbeitsgebiet machen. Die Wende rückwärts in Aufrüstung und Kanonendiplomatie muß abgebrochen und durch ein Konzept von Außenpolitik ersetzt werden, das sich an den Bedingungen der Gegenwart orientiert.

HSFK-Publikationen 1998/99 (Auszug*)

HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Manfred Sapper

Großmachtpolitik ohne Großmachtressourcen.

Rußlands Irak- und Nahostpolitik

HSFK-Report 1/1999

Françoise Manfrass-Sirjacques

Die französische Sicherheitspolitik

zwischen Anspruch und Wirklichkeit

HSFK-Report 2/1999

Markus Kaim

Macht oder Ohnmacht der USA im Nahen Osten?

Die Politik der Clinton-Administration im israelisch-palästinensischen Konflikt

HSFK-Report 3/1999

Matthias Dembinski

Die Zukunft des politischen Westens

Zum Spannungsverhältnis zwischen europäischen und transatlantischen Strukturen in der Sicherheitspolitik

HSFK-Report 4/1999

Harald Müller

Kernwaffen und deutsche Interessen:

Versuch einer Neubestimmung

HSFK-Report 5/1999

Peter Kreuzer

Konstruktionen der Wirklichkeit und

Strategien des Konfliktmanagements:

Ein Territorialkonflikt im Südchinesischen Meer

HSFK-Report 6/1999

PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Alexander Kelle

Security in a Nuclear Weapons Free World - How to Cope with the

Nuclear, Biological and Chemical Weapons Threat

PRIF-Report No. 50

Harald Müller

The Nuclear Weapons Register - A Good Idea Whose Time Has Come

PRIF-Report No. 51

Peter Schlotter
Free Trade + Democratization = Development?
The European Union's Maghreb Policy
PRIF-Report No. 52

Annette Schaper/Katja Frank
A Nuclear Weapon Free World –
Can it be verified?
PRIF-Report No 53

HSFK-StandPunkte (Bezug kostenlos)

Harald Müller
Weltpolitische Wasserscheide: Atomtests in Südasien und die Folgen
HSFK-StandPunkte Nr. 3/1998

Dokumentation
Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1998 an Alexander Lebed
HSFK-StandPunkte Nr. 4/1998

Harald Müller
Der Kampf der Kulturen findet nicht statt
HSFK-StandPunkte Nr. 5/1998

Berthold Meyer
Der nahöstliche Frieden - verbaut oder noch zu retten?
HSFK-StandPunkte Nr. 6/1998

Peter Kreuzer
Asiatische Weltsichten: Der Kosovo als Baustein zur amerikanischen globalen Hegemonie
HSFK-StandPunkte Nr. 1/1999

Lothar Brock
Weltbürger und Vigilanten
Lehren aus dem Kosovo-Krieg
HSFK-StandPunkte Nr. 2/1999

Matthias Dembinski
Von der kollektiven Verteidigung in Europa zur weltweiten Intervention? Das neue strategische Konzept, der Kosovo-Krieg und die Zukunft der NATO
HSFK-StandPunkte Nr. 3/1999

Bernhard Moltmann
Das Atomzeitalter: Zur Gegenwart einer unaufgeklärten Vergangenheit
HSFK-StandPunkte Nr. 4/1999

*) Sie erhalten von uns auf Wunsch jederzeit die komplette Liste unserer Publikationen.

ISBN 3-933293-22-7